POLITICA

Indice

POLITICA

Enciclopedia del Novecento (1980)

Enciclopedia delle scienze sociali (1996)

Enciclopedia del Novecento (2004)

SISTEMA POLITICO

Enciclopedia online

Enciclopedia delle scienze sociali (1998)

Enciclopedia Italiana - VI Appendice (2000)

POTERE

Enciclopedia delle scienze sociali (1996)

Enciclopedia Italiana - VI Appendice (2000)

AUTORITÀ

Enciclopedia del Novecento (1975)

Enciclopedia delle scienze sociali (1991)

Dizionario di filosofia (2009)

FORME DI STATO E FORME DI GOVERNO

Enciclopedia delle scienze sociali (1994)

Enciclopedia delle scienze sociali (1994)

SOVRANITA'

Enciclopedia delle scienze sociali (1998)

STATO

Enciclopedia del Novecento (1984)

Enciclopedia delle scienze sociali (1998)

Dizionario di filosofia (2009)

PARTITI POLITICI

Enciclopedia del Novecento (1980

Enciclopedia delle scienze sociali (1996)

Enciclopedia del Novecento III Supplemento (2004)

REGIMI POLITICI

Enciclopedia delle scienze sociali (1997)

Enciclopedia del Novecento III Supplemento (2004)

DEMOCRAZIA

Enciclopedia del Novecento (1977)

Enciclopedia delle scienze sociali (1992)

Enciclopedia del Novecento II Supplemento (1998)

Enciclopedia del Novecento III Supplemento (2004)

PARLAMENTO

Enciclopedia del Novecento (1980)

Enciclopedia delle scienze sociali (1996)

ELEZIONI

Enciclopedia delle scienze sociali (1993)

CONSENSO

Enciclopedia delle scienze sociali (1992)

DISSENSO

Enciclopedia del Novecento (1977)

PARTECIPAZIONE

Enciclopedia del Novecento (1980)
Enciclopedia delle scienze sociali (1996)
Enciclopedia delle scienze sociali (1996)

UGUAGLIANZA

Enciclopedia del Novecento (1977)

Enciclopedia delle scienze sociali (1993)
Enciclopedia del Novecento III Supplemento (2004)

SINDACALISMO

Enciclopedia del Novecento (1982)

Enciclopedia delle scienze sociali (1997)

STATO DEL BENESSERE

Enciclopedia delle scienze sociali (1991)1

Enciclopedia del Novecento III Supplemento (2004)

Enciclopedia del Novecento III Supplemento (2004)ss

SICUREZZA SOCIALE

DITTATURA

Enciclopedia delle scienze sociali (1993)

AUTORITARISMO

Enciclopedia delle scienze sociali (1991)

Enciclopedia Italiana - V Appendice (1991)

TOTALITARISMO

Enciclopedia del Novecento (1984)t

Enciclopedia delle scienze sociali (1998)

GEOPOLITICA

Enciclopedia delle scienze sociali (1994)

Enciclopedia del Novecento II Supplemento (1998)

Politica

Enciclopedia del Novecento (1980)

Politica

di Harold D. Lasswell

sommario: 1. Introduzione. 2. La delimitazione del quadro concettuale. a) La ricerca di un quadro concettuale. b) Il diritto come categoria del potere. 3. Il processo politico. a) Gli attori. b) Le prospettive. c) Le arene; d) I valori di base. e) Le strategie. f) I risultati. g) I sistemi politici: strutture e funzioni decisionali. h) I sistemi politici: risultati ed effetti. i) II passato e il futuro in politica. 4. I rapporti tra lo studio del potere e altri campi di ricerca, e tra lo studio del potere e l'azione politica. a) La ricettività della scienza politica. b) L'influenza della scienza politica in altri campi di ricerca. c) I rapporti tra la teoria e il potere. □ Bibliografia.

1. Introduzione

Il campo specifico di cui si occupano gli studiosi di politica si definisce concettualmente come la presa di decisioni assistite da sanzioni nell'ambito di una comunità politica. ‟La materia, la forma e il potere" di uno Stato, secondo la formula usata da Hobbes nel Leviatano. Nella letteratura politica tradizionale l'attenzione si è concentrata soprattutto sulla politica internazionale: sulle decisioni, prese dalle città-Stato, dagli Stati nazionali o dagli imperi, di fare la guerra o la pace, di unirsi o di separarsi tra loro. Ma le ‛decisioni', nel senso indicato, riguardano anche importanti settori della politica interna, in special modo l'applicazione di norme prescrittive per la risoluzione dei conflitti. Il tratto caratteristico che contraddistingue in uno Stato le ‛decisioni', differenziandole da ogni altro tipo di scelte, è che possono essere imposte con la forza nei confronti degli oppositori; cioè l'esistenza al loro riguardo di un'aspettativa, confermata e confermabile nei fatti, che contro i trasgressori saranno regolarmente irrogate privazioni relativamente gravi dell'integrità o

della libertà personale, della ricchezza, della reputazione e di altri valori. Le decisioni, così intese, sono tra i fatti più importanti del processo sociale. In questa prospettiva teorica, il potere politico si definisce come il grado della partecipazione alla presa e all'esecuzione di decisioni importanti in una comunità politicamente organizzata.

La definizione della politica come potere politico è stata ora accettata ora rifiutata, con ogni possibile sfumatura, nella vasta letteratura sullo Stato, il diritto e la politica (Friedrich, Fung, Varma, Ibn Khaldūn). Il concetto può essere definito in modo ampio come nella seguente proposizione di G. E. G. Catlin: "Vi è tra gli uomini una volontà generalizzata di attuare la propria volontà, la quale è il tramite per la realizzazione di desideri o fini particolari, e insieme il tramite della libertà di realizzarli. La condizione di tale attuazione della volontà è il potere" (v. Catlin, 1962, prop. 6). Quali che siano le restrizioni che si introducono nella definizione, certo ben pochi autori intendono il potere politico come un concetto che si identifica necessariamente con ʿquel che fanno i governi' o ʿgli Stati'. Nè, d'altra parte, gli autori politici accettano automaticamente come governative o statali tutte le istituzioni che vengono chiamate in questo modo nell'uso linguistico prevalente in una data società. Uno degli scopi principali degli studiosi politici è di analizzare le istituzioni politiche ʿconvenzionali' alla luce di una definizione della politica di tipo ʿfunzionale', la quale permetta di effettuare comparazioni attraverso il tempo e attraverso lo spazio. Uno studio siffatto delle istituzioni politiche convenzionali di una società può mostrare che il numero delle leggi, dei trattati e dei regolamenti effettivamente assistiti da sanzioni va declinando, mentre si sta imponendo come ʿgoverno invisibile' una coalizione di organizzazioni economiche e religiose e di altri gruppi privati. Oppure può verificarsi la tendenza opposta, nel senso che le decisioni prese dalle istituzioni politiche convenzionali vadano permeando settori della società che nel passato erano rimasti nelle mani dei privati. In tal caso potrà accadere che funzionari dello Stato, del partito dominante o dell'esercito penetrino nelle banche, nelle industrie, nei sindacati, nelle cooperative, nelle università e nei mezzi di comunicazione di massa, e ne influenzino in modo rilevante i programmi e le scelte.

È evidente che una definizione funzionale del potere politico perde ogni utilità come strumento di analisi, se si allarga fino al punto di includere ogni tipo di influenza attuale o potenziale di A su B e di B su A. Si tratta perciò di delimitare il significato di ciò che è ʿpolitico', collocandolo sullo sfondo di una visione generale del processo sociale preso nel

suo insieme. Pur senza dilungarci in dettagli, possiamo descrivere brevemente, nel modo che segue, le componenti principali di una mappa generale del contesto sociale: gli ʿattori' umani cercano di massimizzare i propri ʿvalori' (intesi come risultati desiderati) per mezzo di ʿistituzioni' che agiscono sull''ʿambiente'. I risultati politici si possono distinguere dagli altri risultati una volta che li definiamo come decisioni, e una volta che per decisioni intendiamo le scelte che, di fronte a un'opposizione, sono assistite da privazioni ʿgravi' anziché da privazioni ʿlievi'. Il contesto sociale, che risulta rilevante per determinati fini scientifici o di intervento, può essere universale, come l'intero globo terrestre, oppure particolare, come una comunità di quartiere o una famiglia nucleare. Gli scienziati politici si sono concentrati di regola nello studio delle comunità territoriali, identificando le istituzioni del potere ora nelle strutture convenzionali, ora nelle strutture funzionali, deputate alla presa e alla esecuzione di decisioni delimitate territorialmente. Oggigiorno si diffonde sempre più la tendenza a riconoscere una dimensione politica in ogni contesto sociale, anche al di fuori delle comunità territoriali, e nell'ambito dei settori istituzionali specializzati nella formazione e nell'allocazione di valori diversi dal potere.

Anche in questi differenti contesti, al pari che nelle comunità territorialmente definite, importanti risultati del processo sociale possono trovar forma in votazioni, accordi o conflitti aperti. Di solito le decisioni chiave di un'associazione religiosa, scientifica o economica non sono assistite da sanzioni che raggiungono lo stesso grado di severità che è tipico invece delle sanzioni di cui si avvale lo Stato. Per esempio, le decisioni delle associazioni private non vengono fatte rispettare con la minaccia o l'irrogazione della pena di morte. È tuttavia possibile misurare le privazioni potenziali di cui un gruppo privato dispone, e definire decisioni politiche nell'ambito di quel gruppo i risultati sanzionati con le privazioni che sono comparativamente le più gravi.

La letteratura sul potere politico si è in parte differenziata in cinque tipi di orientamenti, corrispondenti ai cinque compiti intellettuali che sono connaturati con ogni attività dell'uomo mirante a identificare e a risolvere problemi. Si tratta dei compiti filosofico, storico, scientifico, profetico e pratico. Il compito filosofico consiste nella chiarificazione dei valori-fini con i quali i detentori del potere, quelli che vi aspirano o gli osservatori cercano solitamente di giustificare la propria posizione di fronte a se stessi e di fronte agli altri. Il compito ʿstorico' consiste nel descrivere le linee di tendenza relative all'evoluzione e

alla distribuzione del potere, comprese quelle riguardanti il grado di successo o di insuccesso nella realizzazione dei valori-fini.

Il compito ʿscientifico' consiste nella spiegazione della direzione e della grandezza delle linee di tendenza. Il compito ʿprofetico', una volta spogliato della sua componente esortativa, consiste nella proiezione della sequenza probabile degli eventi futuri. Il compito ʿpratico' consiste nell'inventare, valutare e compiere le scelte politiche ed è naturalmente quello che definisce la funzione principale dei consiglieri politici e degli uomini d'azione. Nel XX secolo il modo di studiare il potere politico è andato incontro a notevoli trasformazioni, soprattutto a causa del persistente tentativo di costruire una scienza empirica della politica, la quale corrisponde al terzo dei compiti intellettuali sopra enumerati. In questa direzione, per mettere le teorie in un rapporto corretto con le situazioni di fatto, si è imposta la necessità di individuare degli indicatori sociali ai quali ricondurre i concetti astratti (v. Gross, 1966).

2. La delimitazione del quadro concettuale

a) La ricerca di un quadro concettuale

È ragionevole pensare che trattazioni sistematiche intorno al potere politico compaiano dovunque prende forma una civiltà urbana, la quale subordina i legami tribali o di clan alle decisioni degli amministratori del nuovo Stato. La civiltà urbana dipende dall'arte della scrittura per la conservazione dei documenti pubblici, per la formulazione delle leggi e dei contratti, e per lo sviluppo crescente dell'insegnamento e della scienza. Sappiamo che vere civiltà urbane - che sono cosa diversa da un semplice conglomerato di villaggi sorsero piuttosto all'improvviso circa cinquemila anni prima di Cristo nella valle del Nilo, nella valle del Tigri e dell'Eufrate e in quella dell'Indo (v. Childe, 1954). Le opere letterarie superstiti delle prime dinastie sumere, caldee ed egizie non contengono dei trattati sistematici; ma è tuttavia impossibile leggere i frammenti che ci rimangono senza provare un'alta stima per la perspicacia dei governanti e dei consiglieri che emanarono o prepararono i codici di Hammurabi e dei suoi predecessori. Dalle disposizioni dei codici e dalle opere dei sapienti dell'antichità possiamo desumere come i fondatori degli ordinamenti degli Stati conoscessero bene i problemi permanenti che sono strettamente connessi con la

programmazione e la valutazione di imprese umane su vasta scala (v. Frankfort e altri, 1949). In questo campo il patrimonio della civiltà europea occidentale è derivato essenzialmente dalle opere politiche dei Greci e dei Romani, mentre dei trattati politici cinesi, indiani o islamici si è avuta una conoscenza soltanto marginale.

I pensatori che formularono per primi una concezione secolare del potere politico lo fecero reagendo contro una visione del mondo nella quale i rapporti tra gli uomini venivano subordinati all'azione di attori o forze soprannaturali. Questa svolta, nonostante diverse oscillazioni, ebbe luogo durante la storia iniziale di almeno tre centri di civiltà urbane e precisamente nel Mediterraneo, in Cina e in India. Nelle società preurbane non esistevano nette linee di separazione tra ciò che appartiene alla soggettività della mente e ciò che è materiale, tra ciò che è ʿvivo' e ciò che è ʿmorto', tra l'ʿorganico' e l'ʿinorganico'. Un senso di partecipazione cosmica faceva sì che sassi e bastoni, alberi e animali, acque e stelle del cielo fossero parte di una sola totalità interdipendente. L'azione complessiva di questa interdipendenza si disponeva quasi interamente in una sola direzione, in modo che l'uomo vi figurava unicamente come oggetto o bersaglio. Tuttavia, di solito, si ammetteva che le domande e le suppliche umane, se fatte secondo i riti e le cerimonie prescritte, potessero indurre, persuadere o talora costringere gli esseri soprannaturali a intervenire nel modo desiderato nella vita degli uomini, e ciò nell'interesse di uno o di pochi uomini, oppure in quello della maggioranza.

Durante la genesi di una concezione autonoma della politica, divenne indispensabile separare le definizioni dei fenomeni da spiegare dai fattori causali utilizzati per spiegarli. Da principio le distinzioni non furono nette, poiché negli orientamenti fondamentali della civiltà urbana permaneva, con adattamenti e modificazioni, la vecchia visione del mondo delle società preurbane. In Egitto il re-dio manifestava la propria volontà in tutti i suoi atti ufficiali, e anche negli atti di quelli che eseguivano la sua volontà divina. Di conseguenza, da principio non ebbe senso distinguere tra il flusso delle decisioni (che erano volontà del dio) e i fattori ambientali che causavano le decisioni (i quali erano pure considerati come retti dalla volontà del dio). In Mesopotamia le cose andarono un po' diversamente: il re non era un dio, anche se era scelto dagli dei; e si pensava che egli dovesse legiferare guidato dallo spirito religioso, e formulare in modo esplicito e rendere nota a tutti la volontà del dio. Vi erano perciò le premesse perché particolari decisioni politiche potessero essere

contestate, in base all'argomento che erano state determinate da una volontà diversa da quella del dio (v. Levi, 1963).

Un nuovo elemento, che rese più complessa la situazione, comparve con le aristocrazie guerriere indoeuropee, il cui primo esempio fu l'aristocrazia che dominò gli Ittiti. Si continuava a credere che il re fosse il protetto degli dei, ma, secondo la dottrina prevalente, gli dei non parlavano con la bocca del re, né lo ispiravano direttamente, quando prendeva decisioni in questo o quel campo. Soltanto i preti e gli interpreti riconosciuti dei ʿsegni del cielo' erano in grado di consultare gli dei. In questo modo cominciava a profilarsi la possibilità di esaminare se le prescrizioni o le sentenze particolari del re fossero state determinate dalla volontà del dio o da altri fattori.

Anche i Greci, da principio, non si distaccarono dalla visione del mondo comune all'area del Mediterraneo e incentrata sull'intervento degli dei negli affari degli uomini. Sebbene l'immagine tradizionale che abbiamo dei Greci ce li dipinga come organizzati in città-stato tra loro indipendenti, é stato sostenuto che sarebbe più esatto considerarli come membri di un'unica comunità politica, caratterizzata dalla presenza degli oracoli quali principali istituzioni di governo. Consultando e interpretando gli oracoli, si svelava la volontà degli dei onnipotenti. È facile capire come l'istituzione oracolare indebolisse alquanto la posizione di chiunque volesse presentarsi come rappresentante o come strumento degli dei. Non solo l'ambiguità e la molteplicità dei responsi oracolari aprirono la strada a una pluralità e diversità di interpretazioni; ma divenne anche palese l'inclinazione degli oracoli di certe città a parlare in favore dei programmi politici dei governanti locali. Si moltiplicarono così le occasioni e le spinte verso un' interpretazione secolare del potere politico.

Quali che fossero i fattori che causarono la nascita della metafisica e poi della scienza empirica, è certo che essi operarono in Grecia quando comparvero le opere di autori come Anassagora, Democrito o Antifonte. Si concepì l'uomo come appartenente a un'unica specie dotata di impulsi fondamentalmente simili e si interpretò l'evoluzione delle culture come l'espressione di quegli impulsi in situazioni ambientali diverse. Per ʿcultura' si intende una configurazione relativamente stabile delle regolarità emergenti nelle interazioni sociali. La ricerca di una conoscenza del potere politico, visto come fattore causale delle decisioni emanate da uno Stato, si trasferì a poco a poco dalla dimensione metaempirica a quella empirica (v. Havelock, 1957). All'incirca nello stesso periodo di tempo, un'analoga capacità di riflettere in modo libero sulla società fu chiaramente raggiunta nel pensiero cinese.

Sembra che Confucio abbia evitato ogni occasione di dogmatizzare o di speculare su argomenti soprannaturali, come mostra l'aneddoto secondo il quale, richiesto da un discepolo di trattare della morte, il grande maestro avrebbe risposto: "Se non si conosce ancora la vita, come si può conoscere la morte?" (Dialoghi, XI, 11).

L'elaborazione di un orientamento empirico e scientifico comportò il superamento tanto della metafisica che delle concezioni teologiche o animistiche. Per i nostri fini, possiamo definire un concetto teologico o animistico quando si riferisce in modo aperto a un'entità personificata quale un essere, una volontà o uno spirito soprannaturali. Un linguaggio metafisico lascia cadere i riferimenti a entità personificate, e le sue parole designano entità di carattere impersonale, come una 'forza', una 'luce' o un' 'energia'. I significati sono spesso ambigui o indefiniti, come nel caso di 'essere' o di 'esistenza'. Si è però osservato che l'impiego di un linguaggio teologico o metafisico non basta per concludere che un autore adotta un orientamento metaempirico. Occorre esaminare il modo in cui chi formula le proposizioni considera le sue asserzioni; e ciò indipendentemente dal contenuto apparente delle parole. Se le asserzioni sono trattate come oggetto di fede, e non come un'ipotesi per produrre ulteriore conoscenza, allora l'orientamento può dirsi teologico e metafisico. Per contro, se le proposizioni sono formulate in via di tentativo, e sono riconosciute come correggibili sulla base di procedimenti di indagine controllati, allora l'orientamento può dirsi scientifico. L'orientamento scientifico implica anche che non si possa mai affermare che una teoria, che è attualmente accettata come scientifica, debba essere accolta come la parola conclusiva in un dato campo: un atteggiamento, quest'ultimo che è particolarmente pericoloso quando chi formula la teoria nutre la convinzione che essa fornisca la chiave definitiva per prevedere l'evoluzione politica futura.

Certe strutture del potere politico traggono sostegno da sistemi di credenze che vengono presentati in termini teologici alla massa e in termini metafisici alle élites (v. Nivison e Wright, 1959).

b) Il diritto come categoria del potere

Una volta che il potere politico sia concepito come un processo empirico di presa di decisioni, nascono diverse interpretazioni su quale sia il ruolo del diritto come componente, se non come requisito necessario, del potere politico stesso. Di solito i trattati politici

tracciano una linea di distinzione tra il ʿpotere nudo' e altre relazioni di potere tra gli uomini, definite volta a volta come legali, autoritative, legittime, istituite o tradizionali (v. Passerin d'Entrèves, 1951). Di regola si considera il potere nudo come un fenomeno temporaneo, basato su calcoli di breve periodo, che sfrutta la paura collettiva di una perdita immediata. Man mano che le relazioni di potere si stabilizzano, anche le aspettative prevalenti tra i membri della comunità acquistano continuità. In presenza di un potere ʿlegale', nell'ambito della comunità si riconosce diffusamente come giusto che determinati uomini, i governanti, agiscano in un dato modo di fronte a importanti problemi interni ed esterni. Dunque il potere legale è l'unione di ʿdominio' (inteso come potere effettivamente operante) e di ʿautorità' nella presa delle decisioni; e non va confuso né con il dominio disgiunto dall'autorità (il potere nudo), da un lato, nè con una ʿpretesa autorità' disgiunta dal dominio, dall'altro lato (v. Lasswell e Kaplan, 1950). Per accertare se nella comunità siano presenti o meno le aspettative appropriate bisogna ricorrere alla ricerca empirica. E alla ricerca empirica bisogna ricorrere anche quando non si tratti più di sapere se vi sia o non vi sia autorità, ma si affronti invece l'ulteriore e più dinamico problema di spiegare in quale modo l'autorità sorga e in quale modo venga meno. Un tema ricorrente, a questo proposito, riguarda l'intensità dei fattori etici, religiosi o metafisici, che rafforzano o indeboliscono il sostegno dei membri della comunità verso un determinato sistema politico. È opinione generale che una reputazione di giustizia rafforzi un ordine stabilito, mentre un crescente sentimento di ingiustizia lo indebolisca.

La spinta a concepire il diritto come l'unione di dominio e di autorità, e a collocare nei fatti concreti del processo sociale i fattori che lo determinano, si evidenziò pienamente nell'Atene del V secolo, quando i tiranni si impadronirono del potere. Il mondo mediterraneo non aveva mai concepito una forma di potere politico sganciato dalla pretesa di possedere l'autorità religiosa. Per gli Egizi, ad esempio, il Ma'at era l'ordine delle cose voluto dal dio. Esso era obbligatorio perfino per gli dei, una limitazione che gli dei imponevano a se stessi; e da ciò derivava la conseguenza che un faraone poteva essere reso responsabile delle sue decisioni dopo la morte. Né gli Egizi né i popoli della Mesopotamia pensarono che un tiranno, anche se sostenuto dal consenso della maggior parte della popolazione, potesse emanare comandi dotati di autorità.

Ad Atene, invece, alcuni studiosi e scienziati erano arrivati a pensare che le prassi politiche, prevalenti in un determinato periodo di tempo, erano influenzate dalle predisposizioni

formatesi durante la storia precedente della società e dai fattori ambientali. Nella Repubblica di Platone, Archelao afferma che ‟sia il giusto sia il disonorevole esistono non per natura, ma per consuetudine e per legge". Ora, a queste predisposizioni venne ricondotta, come l'effetto alla causa, l'accettazione delle norme sociali da parte dei membri della comunità. Da qui a riconoscere che quelli che avevano ʿfatto' le norme sociali in passato, potevano ora cambiarle appoggiando dei governanti di loro scelta, il passo era breve. Divenne perciò concepibile che un commentatore chiamasse ʿlegale' un sistema politico stabilito in quanto tale, senza pretendere di riservare la parola diritto ai soli sistemi ʿgiusti'. Quando i sistemi politici ʿlegali' venivano considerati anche ʿgiusti', allora si poteva chiamarli ʿlegittimi'.

3. Il processo politico

Tanto la ricerca di regole di intervento efficaci, quanto quella di una teoria esplicativa adeguata, hanno fatto sorgere molti modelli generali di interpretazione del potere politico. Dal canto nostro, consideriamo il potere come uno dei valori che l'uomo cerca di massimizzare per mezzo di istituzioni e servendosi delle risorse dell'ambiente. I risultati in termini di potere sono il dare o l'avere sostegno, oppure il rifiutare o il non ottenere sostegno in materie importanti. Le molte variabili che interagiscono, dentro e fuori del processo politico, si possono riassumere in poche categorie: gli ʿattori', che sono guidati da diverse ʿprospettive', interagiscono tra loro nell'ambito di ʿarene', e impiegano dei ʿvalori di base' secondo determinate ʿstrategie', per influenzare i ʿrisultati' e gli ʿeffetti' del processo politico.

a) Gli attori

Gli individui prendono parte al processo politico singolarmente o uniti in gruppi (v. Bentley, 1908; v. Truman, 1951). Una distinzione importante è quella tra i produttori di potere e quelli che si limitano a parteciparvi. Una élite di potere è composta da coloro che esercitano il maggior peso sulle decisioni, sia come produttori sia come partecipanti. L'élite media e la massa hanno invece scarsa influenza, e restano oggetti relativamente passivi del processo politico.

L'origine, la composizione e il succedersi delle élites sono stati studiati in modo dettagliato da un'importante corrente del pensiero politico moderno. Un innovatore decisivo in questo campo fu Marx, secondo il quale la base della classe dominante va rintracciata nelle disuguaglianze relative al possesso degli strumenti di produzione e nello sfruttamento sociale che ne consegue. Gli autori che teorizzarono poi nel modo più efficace, e in termini più generali, il concetto di élite furono O. Mosca e V. Pareto. Mosca era nel vero quando, nel 1933, scriveva: "Oggi un nuovo metodo di studi politici tende [...] a concentrare l'attenzione dei pensatori sulla formazione e l'organizzazione della classe dirigente che ormai generalmente in Italia appellasi 'classe politica'. L'espressione si comincia a trovare anche presso scrittori stranieri insieme con quella di élite usata dal Pareto".

Via via che entravano nel linguaggio tecnico della scienza sistematica della politica, numerose parole del linguaggio comune furono sottoposte ad analisi, in modo da introdurre le opportune distinzioni di significato. Così le teorie scientifiche delle élites sono state distinte dai miti 'elitari' di superiorità, che giustificano il potere di una minoranza che cerca in tal modo di perpetuare il suo dominio. Impiegando il concetto di élite in senso descrittivo, si può parlare di una élite democratica intesa come il gruppo dei maggiori detentori del potere in una comunità politica, la cui ideologia prevede una distruzione ampia anziché ristretta del potere. Una tale élite può essere o non essere una minoranza che si autoperpetua.

La concezione della classe politica di Mosca è stata applicata senza problemi alle società politiche caratterizzate da grandi differenze sociali, o dove i governi si affidano alla forza per conservare il predominio. Sono state sollevate numerose perplessità, invece, quando si è cercato di identificare un'élite in una nazione moderna altamente differenziata e caratterizzata da una solida tradizione di governo democratico (v. Dahl, 1963; v. Agger e altri, 1964). Per esempio, la tesi che esista una classe politica negli Stati Uniti è stata contestata con diversi argomenti, fondati sul carattere di accentuata differenziazione della società americana (la maggior parte delle critiche si è concentrata sulle posizioni sostenute da C. W. Mills).

Per poter identificare gli attori politici in società con diversa struttura, l'osservatore scientifico deve disporre di un modello teorico generale, capace di descrivere qualsivoglia contesto sociale. Benché le categorie di un modello possano differire da quelle di un altro, è tuttavia possibile stabilire delle equivalenze tra di esse, a condizione che le categorie

considerate di ciascun modello siano tali da coprire l'intero campo di osservazione. Per fini espositivi, utilizzeremo un modello concettuale che comprende otto termini per designare i valori e le istituzioni di un contesto sociale. I ʿvalori' sono risultati relativamente distinti, che gli attori desiderano e che cercano di conseguire; le ʿistituzioni' sono prassi relativamente specializzate nella produzione e nella distribuzione dell'uno e dell'altro valore.

I valori del nostro elenco sono il potere (P), il sapere (S), la ricchezza (R), il benessere fisico (B), l'abilità (A), l'affetto (E), il rispetto (T) e la rettitudine (D). Ciascun settore della società che riguarda uno di questi valori, e comprende le istituzioni specializzate al suo riguardo, è oggetto dell'analisi di studiosi specialisti. Il valore del potere e le istituzioni di governo (P) costituiscono il campo di studio degli scienziati della politica, dei cultori delle relazioni internazionali e dei giuristi. Il valore del sapere e le istituzioni delle comunicazioni e della ricerca scientifica (S) sono oggetto delle ricerche degli studiosi che si occupano di giornalismo e degli altri mezzi di comunicazione, nonché dei sociologi della scienza. Il valore della ricchezza e le istituzioni economiche (R) sono il dominio degli economisti. Il valore del benessere e le istituzioni della sicurezza, della sanità e del comfort (R) sono analizzati dai biologi sociali e dagli specialisti dei problemi della sanità pubblica. Il valore dell'abilità e le istituzioni educative e della pratica professionale (A) sono il campo di ricerca dei pedagogisti e dei sociologi delle professioni. Il valore dell'affetto e le istituzioni della famiglia, dell'amicizia e della lealtà (E) rientrano nel campo di indagine degli antropologi e dei sociologi della famiglia e delle strutture parentali. Il valore del rispetto e le istituzioni delle classi e delle caste (T) sono studiati dagli antropologi e dai sociologi che si occupano della struttura sociale. Il valore e le istituzioni della rettitudine (D) costituiscono il campo di indagine degli studiosi della religione e dell'etica.

Ogni individuo svolge dei ruoli sociali, in grado maggiore o minore, in ciascuno dei settori istituzionali (e di valore) della società. Ognuno è tanto un produttore quanto un partecipante in relazione a ciascuno degli otto valori; e questo comporta per lui sia dei vantaggi sia delle privazioni. Naturalmente vi sono anche dei casi di specializzazione più o meno marcata. Quello che segue è un elenco dei ruoli di formazione o produzione dei valori e di partecipazione a essi, relativi in modo specifico a ognuno dei nostri otto valori (con alcuni esempi).

Produttori di potere (P): governanti, capi. Partecipanti al potere: attori che sono parte, in modo attivo o passivo, di un campo (un'arena) di potere. Produttori di sapere (S): cronisti,

ricercatori, specialisti in previsioni, conservatori (bibliotecari, ecc.). Partecipanti al sapere: discenti (che apprendono la conoscenza accumulata), spettatori, lettori o ascoltatori di notizie. Produttori di ricchezza (R): produttori (quelli che controllano i fattori della produzione). Partecipanti alla ricchezza: percettori di reddito, consumatori. Produttori di benessere (B): addetti alla sicurezza, all'assistenza, ecc. Partecipanti al benessere: quelli che godono (o soffrono per la mancanza) di sicurezza, salute. comfort. Produttori di abilità (A): professionisti (che curano i livelli di addestramento e la qualità dell'esecuzione delle mansioni), apprendisti, allievi, maestri, insegnanti. Partecipanti all'abilità: valutatori (critici, intenditori). Produttori di affetto (F): generatori di affetto (amici, genitori, modelli di lealtà). Partecipanti all'affetto: quelli che esperimentano l'amore e la lealtà (o l'indifferenza e l'avversione). Produttori di rispetto (T): quelli che stabiliscono o applicano i canoni del rispetto (modelli di stile, di etichetta). Partecipanti al rispetto: quelli che sono oggetto di riconoscimento (o di discriminazione). Produttori di rettitudine (D): quelli che formulano o applicano i canoni della condotta religiosa o etica. Partecipanti alla rettitudine: quelli che sono oggetto di valutazione religiosa o etica.

Quando si descrive la distribuzione dei valori in una società in un determinato periodo di tempo, si possono distinguere gli individui e i gruppi che partecipano al processo sociale, in élite, élite media e massa, in rapporto a ognuno dei valori presi singolarmente, o in rapporto a tutti i valori considerati nel loro insieme.

b) Le prospettive

Domande, aspettative e identificazioni politiche. - Un ovvio fattore determinante delle attività concernenti il potere politico è la ricerca, cioè la domanda, di potere; sia che esso venga ricercato come fine a se stesso, sia che venga ricercato come mezzo per l'acquisizione di altri valori. Un punto importante riguarda il grado in cui le attività umane possono dirsi espressione della brama per il potere politico. Dobbiamo dire, con Hobbes, che tutti gli uomini tendono a "una ricerca perpetua e incessante di un potere sempre maggiore, ricerca che ha termine soltanto con la morte"? Si tratta di una predisposizione di tipo biologico, che caratterizza tutta la specie? O la si deve attribuire in massima parte all'influenza dell'ambiente sociale?

Sebbene le prime trattazioni autorevoli di questo problema mettessero l'accento sopra le interazioni con l'ambiente sociale, il dibattito prese forma per lo più in rapporto a teorie della natura umana, che mescolavano insieme concetti descrittivi e concetti normativi in modo tale che risulta difficile ricavarne delle proposizioni chiare. In Cina, Mencio sostenne che la natura dell'uomo è buona, una concezione che egli ebbe cura di distinguere da quelle secondo cui le inclinazioni degli uomini non sono nè buone né cattive, o secondo cui esse sono sia buone sia cattive, o secondo cui alcuni uomini sono buoni e altri cattivi. Presumibilmente, tutti i maestri più famosi hanno dato per scontato che l'insegnamento morale e la dimestichezza con modelli di condotta retta, nonché il conferimento di premi per i comportamenti ˙buoni' e l'irrogazione di castighi per quelli ˙cattivi', avessero la capacità di modificare, almeno in qualche grado, le predisposizioni di cui è dotata la natura dell'uomo. Anche per i teorici, secondo i quali le tendenze innate degli uomini erano contraddistinte da avidità e da distruttività, la condotta umana poteva tuttavia essere corretta da governanti che fossero sufficientemente saggi per prendere le misure opportune (per es., dei castighi molto severi, come consigliavano Han Fei-tzu, Wei Yang signore di Shang e altri legisti cinesi). D'altro canto, la giustificazione della schiavitù data da Aristotele poggiava in parte sulla tesi che, per natura, alcuni uomini non sono inclini a dominare gli altri ma, al contrario, a farsi dominare dagli altri. È evidente che, in questa concezione, la volontà di dominare, di imporre agli altri la propria volontà, è il segno che distingue un uomo di natura superiore.

Non di rado i pensatori politici e sociali hanno trovato difficoltà ad armonizzare la loro visione delle caratteristiche biologiche dell'uomo con il fatto stesso della civiltà, o con tipi diversi di civiltà. Se gli uomini sono buoni per natura, come avviene che si corrompano l'un l'altro? Se l'uomo è cattivo per natura, come può accadere che realizzi una qualche dose di bene ? E ovvio che occorre postulare che certe predisposizioni, per quanto vaghe, siano compatibili con ogni tipo di esito storico, incluse la pace e la cooperazione tra gli uomini.

Le ipotesi avanzate per spiegare l'origine della società politica organizzata sono state spesso caratterizzate da una spiccata componente fantastica. Si pensi, per esempio, al mito di Crono e dell'età dell'oro di Platone, o alla famosa definizione hobbesiana della vita nello stato di natura, come ˝solitaria, misera, sporca, brutale e breve". Gli autori, che partivano dall'assunto che l'uomo è buono per natura, seguirono in genere l'impostazione platonica, e ipotizzarono che l'invenzione di determinate prassi sociali (come, per esempio, la tecnologia) fosse all'origine di una serie di conseguenze cattive. Evidentemente essi

ritenevano che gli uomini buoni non fossero stati abbastanza accorti da prevedere le conseguenze delle loro azioni finché l'ambiente risultante da tali azioni non introdusse nelle cose umane degli elementi di corruzione (gli interessi particolaristici, la coercizione e così via). Dall'altra parte, gli autori che partivano dall'assunto che l'uomo è per natura quasi esclusivamente cattivo, ammisero tuttavia che almeno alcuni uomini fossero sufficientemente accorti e capaci per porre in essere un certo grado di bene nell'ordine della società. I legisti cinesi e Hobbes concordano su questo punto. Una soluzione ricorrente del problema è stata quella di postulare l'intervento di Dio o degli dei, i quali di solito venivano scagionati dalle conseguenze ʿmalvage' o ʿcattive', col concedere all'uomo, entro ampi limiti, il libero arbitrio. Di questo tipo è l'orientamento fondamentale della tradizione ebraica e cristiana. E il filosofo islamico Ibn Khaldun sostenne nel Muqaddima che l'influsso della divinità negli affari umani deve ritenersi limitato a eventi straordinari, come nel caso di interventi eccezionali che decidono le vittorie in guerra e consolidano gli imperi.

L'ipotesi più drastica, sulla natura dell'uomo e la civiltà, afferma che lo stesso atto di acquisizione della cultura comporta una subordinazione con un costo interiore così alto, che a lungo termine la civiltà stessa viene rifiutata (v. Freud, 1930). L'infante (o il bambino) sarebbe essenzialmente coercito ad abbandonare il perseguimento o l'espressione spontanea delle sue aspirazioni istintuali. Ma questi impulsi di autoaffermazione, per quanto repressi, non scompaiono; essi producono nell'individuo, sempre secondo questa interpretazione, uno stato interiore di conflitto e di tensione, che può erompere in un rifiuto esplosivo della subordinazione imposta dall'ambiente sociale. Le tendenze e le energie che si esprimono nelle manifestazioni più violente e più sfrenate della vita politica giacciono minacciose come bombe a orologeria collocate nell'intimo della natura dell'uomo e rivolte ʿcontro' la civiltà.

Questa concezione moderna non ha mancato di suscitare critiche e contestazioni da parte dei sostenitori di altre dottrine, vecchie o nuove. La principale linea di attacco punta sul fatto che la concezione ricordata sottovaluta il ruolo dell'eros, dell'amore, nel processo attraverso il quale l'Ego primario si identifica con altri Ego per costituire un Sé. Fu Mo Tzu a formulare una delle prime esaltazioni delle potenzialità umane in questa direzione. Egli riteneva che fosse possibile seguire la regola ʿʿsostituisci le discriminazioni e le distinzioni con il sentimento della comunanza universale". ʿʿQuando ognuno considererà le posizioni degli altri alla stessa stregua di come considera le proprie, chi attaccherà queste posizioni?

Gli altri saranno riguardati come si riguarda se stessi" (Mo Tzu, cap. 16). Egli sottolineava l'importanza della percezione della reciprocità degli interessi e mostrava come - per usare dei concetti di oggi - l'Ego primario possa incorporare i simboli di altri Ego e formare un Sé del quale cerca di massimizzare i vantaggi.

Il rapido sviluppo dello studio empirico dell'intero itinerario della vita umana, dalla nascita alla morte, ha accresciuto di molto la nostra conoscenza delle interrelazioni che corrono tra le predisposizioni originarie e l'ambiente. La conseguenza è che le teorie sopra la cultura, la personalità e la politica sono oggi fondate e controllate in base ai fatti in un grado che non ha precedenti nelle epoche passate. Se tali teorie non hanno 'risolto' i problemi posti dai filosofi antichi, esse hanno almeno dato origine alla nuova tendenza di riconsiderare in modo critico quelle interrelazioni (tra predisposizioni e ambiente) alla luce di uno sforzo permanente di autosservazione. Perciò le enunciazioni di Platone e di Aristotele, sulla costituzione della comunità politica e sull'intensità e sulla direzione della domanda di potere politico, sono state rivedute e ammodernate dal punto di vista di diversi indirizzi di ricerca (per es., la psichiatria dinamica, la teoria dell'apprendimento, lo studio dei piccoli gruppi).

È noto che la domanda di potere, nelle sue manifestazioni generali o particolari, influenza le aspettative concernenti la natura e gli svolgimenti futuri del potere, e ne è a sua volta influenzata. È abbastanza comune, per esempio, scoprire che una ricerca intensa del potere rafforza l'aspettativa che quel che si cerca possa effettivamente essere conseguito; o scoprire che una posizione persistente di debolezza inficia o impedisce il formarsi di un forte impegno a ricercare attivamente il potere.

Un complesso gioco di interrelazioni è riscontrabile anche tra le domande e le aspettative, da una parte, e questo o quel tipo di sentimento di identità, dall'altra. L'Ego primario si può designare con i simboli Io e Me; un sistema del Sé è composto dei simboli che si riferiscono all'Ego primario e di tutti gli altri Ego che vengono associati a esso. Il Sé politico comprende partiti, Stati nazionali e altri attori di primo piano nei processi decisionali. Di solito, le ricerche empiriche mostrano che le 'identità politiche', cioè le entità collettive con le quali gli individui si identificano, acquistano maggiore importanza quando nel loro nome si ottengono dei successi nella ricerca del potere e degli altri valori, e perdono di importanza nel caso opposto. Nei periodi di tempo intermedi tra due momenti di decisioni politiche cruciali, l'intensità con la quale si resta attaccati a una data identità politica dipende in grado significativo dalle aspettative concernenti i successi e gli insuccessi futuri.

I miti politici. - Fin dalle prime opere di teoria politica, fu comunemente riconosciuta l'importanza nella vita politica dei sistemi di credenze, di fedi e di lealtà, in particolar modo in rapporto con la direzione e l'intensità dei comportamenti politici e delle domande di potere. Una trattazione ampia e sistematica di questo tema, tuttavia, si ebbe soltanto con Marx (1' ‟ideologia"), Sorel (il ‟mito"), Mosca (la ‟formola politica"), Pareto (le ‟derivazioni"), Mannheim (‟ideologia" e ‟utopia") e altri. Dell'azione modellatrice dell'indottrinamento politico ci si serve, da parte di una élite, come di uno strumento meno dispendioso dell'uso della forza per conservare nel tempo un ordine politico; a essa possono anche ricorrere gli elementi dell'opposizione, come all'unico mezzo di cui dispongono, per mobilitare una forza sufficiente a realizzare una trasformazione significativa del potere.

I miti consolidati di una comunità politica costituiscono una sorta di guida per la soluzione dei problemi politici. Una delle loro funzioni più importanti è di ordinare i valori-fini in una scala di priorità, per esempio attribuendo il primato al perseguimento del potere politico, o all'opposto riducendo questo valore a un rango inferiore. Un'altra funzione consiste nel rappresentare la storia passata come un susseguirsi di successi e di insuccessi, e nell'inculcare un certo insieme di convincimenti circa le cause di quei successi e di quegli insuccessi. Può accadere, per esempio, che si accentui l'importanza degli aspetti soggettivi della politica, e dunque quella dei miti; oppure, al contrario, che si accentui l'importanza del possesso delle risorse materiali. Il mito politico comprende pure un'immagine del futuro, tanto di ciò che è probabile che si verificherà, quanto di ciò che si vorrebbe che si verificasse; e questa immagine contribuisce a determinare la scelta della strategia per influenzare la produzione e la distribuzione futura dei valori.

Uniformando il modo di percepire i fatti, il mito prepara grandi quantità di persone a interpretare le situazioni in maniera eguale e ad agire di concerto. In senso negativo, è possibile che lo stile della percezione si irrigidisca al punto da impedire che si tenga conto di una parte notevole dei fatti più rilevanti.

Difficilmente gli studiosi hanno analizzato i miti politici senza valutarli come se fossero teorie scientifiche. Mosca rileva che, sebbene ‟esse [...) non rispondano a verità scientifiche [...], ciò però non vuol dire che le varie formule politiche siano volgari ciarlatanerie inventate appositamente per scroccare l'obbedienza delle masse, e sbaglierebbe di molto colui che in questo modo le considerasse. La verità è dunque che esse corrispondono ad un vero bisogno della natura sociale dell'uomo; e questo bisogno, così universalmente sentito,

di governare e sentirsi governato non sulla sola base della forza materiale ed intellettuale, ma anche su quella di un principio morale, ha indiscutibilmente la sua pratica e reale importanza".

E. Gibbon (Decline and fall of the Roman Empire, vol. II) distinse con sagacia tra le diverse opinioni che si avevano a Roma nei riguardi del mito politico-religioso "I diversi tipi di culto professati nel mondo romano erano considerati tutti egualmente veri dal popolo; tutti egualmente falsi dai filosofi; e tutti egualmente utili dai governanti".

L'insieme complesso di proposizioni che esprime un mito politico comprende sia elevate astrazioni di tipo teologico o filosofico (la ʿdottrina politica'), sia l'ordinamento dei ruoli deputati alla presa delle decisioni (la ʿformula politica'). Si può anche parlare dei 'miranda', cioè delle insegne, degli inni e dei simboli esteriori del potere politico, e della volgarizzazione della dottrina e della formula politica nelle canzoni e nelle narrazioni popolari (v. Merriam, 1934, p. 113). È poi materia di indagine empirica stabilire il grado dell'intensità con cui le domande, le aspettative e le identificazioni politiche incluse nel mito siano di fatto condivise nell'ambito della comunità politica.

Di solito si ritiene che la visione politica delle masse dipenda abbastanza direttamente dalla loro socializzazione nel seno di una determinata cultura, e dalle modificazioni che vi hanno apportato le gratificazioni e le privazioni sperimentate in rapporto con l'ambiente sociale e con quello fisico. Per contro, si pensa spesso che gli ntellettuali siano capaci di emanciparsi, almeno in grado significativo, dall'azione plasmatrice e uniformatrice della socializzazione. Se adottano metodi di pensiero corretti, possono dar vita a una avanguardia per il cambiamento sociale.

Il mito diventa particolarmente rilevante se adottiamo un modello sistemico dei processi politici che metta in rapporto le tendenze psicodinamiche degli individui e dei gruppi con le componenti simboliche della politica. Il modello afferma che gli impulsi privati (moventi) sono proiettati sopra simboli pubblici. L'inferenza è che sempre, dalla nascita alla morte o dalla formazione alla dissoluzione, individui e gruppi si orientano di continuo, in qualche modo, e sia pure con atteggiamenti diversi, verso le prospettive politiche e i miti politici. Dottrine, formule e miranda vengono accettate, rifiutate, inventate o messe da parte da ognuno degli attori in gioco.

Al pari di tutte le altre specie viventi, gli esseri umani ricercano un grado ottimale di attuazione dei valori (postulato della ʿmassimizzazione dei valori'). Ne segue che gli attori politici si orientano in rapporto ai diversi miti in conformità con i vantaggi che se ne aspettano. L'accesso ai miti e la percezione dei vantaggi dipendono in parte dall'esposizione ai mezzi di comunicazione; anche i camdiamenti dell'ambiente esterno (i movimenti della popolazione ecc.) influenzano le aspettative di vantaggi o di privazioni; e la struttura dell'arena politica, almeno nel breve periodo, influisce direttamente sull'attenzione degli individui e dei gruppi.

c) Le arene

Densità, dispersione e organizzazione della popolazione. - Le ʿarene' politicamente importanti sono aree nelle quali le strutture e le funzioni politiche interagiscono tra loro e con il contesto sociale globale. Le più vaste e comprensive hanno una ʿconfigurazione' propria anche se sono ʿnon organizzate'; mentre, d'altra parte, la loro configurazione è profondamente alterata quando le strutture sono ʿorganizzate'.

La distribuzione non uniforme della popolazione sulla superficie della terra, e più ancora le cause di questa distribuzione irregolare, costituiscono uno dei problemi fondamentali concernenti l'uomo nei suoi rapporti con la natura e con la società. La popolazione è concentrata in villaggi, paesi, città e regioni con diversi gradi di densità demografica. Gli studiosi del potere politico si occupano in modo particolare della dialettica tra potere formale e potere informale, che si instaura in rapporto con questi fenomeni demografici e con la loro evoluzione nel tempo.

Un modo di accostare i problemi che sorgono in questo campo è quello di prendere le mosse dai centri di maggiore densità demografica e di studiare perché i centri emergenti non si espandano in modo uniforme in tutte le direzioni. Lungo certi assi la gente è attratta dai giacimenti di minerali utili (come, per es., il ferro o lo stagno) o dalla presenza di fonti di energia (come, per es., il carbone o il petrolio). Poiché le risorse naturali, sfruttabili con l'impiego di una determinata tecnologia, sono disperse in modo irregolare, anche i centri di maggiore densità demografica sono, per conseguenza, dispersi. In certe direzioni, l'azione espansiva dei centri di addensamento della popolazione è bloccata dal frapporsi di barriere naturali che non possono essere superate se non a costi troppo elevati. Oltre alle barriere

naturali delle montagne, dei deserti, delle foreste tropicali o dei ghiacciai, esistono anche delle barriere sociali e politiche, imposte da tribù, città-stato, imperi e altre comunità politicamente organizzate. Va da sé che l'ambiente politico non è necessariamente restrittivo; può accadere, al contrario, che favorisca il commercio, gli investimenti o altri tipi di cooperazione. Diversi centri possono riconoscere di avere interessi comuni per costituire un mercato comune, o per rafforzare arene aventi scopi particolari o generali. Il ravvicinamento e gli impegni reciproci possono raggiungere diversi gradi di intensità, che sono designati da parole come alleanza, confederazione, federazione, Stato unitario.

Le arene possono contrarsi o espandersi. Nel XIX secolo i processi di formazione degli Stati nazionali comportarono di solito l'aggregazione e l'unione di unità più piccole in unità più grandi (come nel caso dell'Italia e della Germania). Questi processi ebbero rapporti significativi, da un lato, con la dissoluzione di taluni imperi (le colonie spagnole d'America) e, dall'altro, con l'ingrandimento di altri imperi (l'espansione delle potenze europee in Africa e in Asia). Nel XX secolo l'effetto iniziale del processo di decolonizzazione è stato nel senso della divisione e della creazione di unità politiche più piccole.

Il sistema politico mondiale continua a essere diviso, armato e pieno di diffidenza. L'Organizzazione delle Nazioni Unite non è un sistema universale di ordine pubblico, che detenga un monopolio effettivo della violenza coercitiva. Ne segue che, a tutt'oggi, l'arena della politica mondiale deve essere definita come un'arena ʿmilitare' anziché come un'arena ʿcivile'. Piaccia o non piaccia loro, le élites, le élites medie e le masse degli Stati nazionali continuano a giudicare probabile lo scoppio della violenza unilaterale, e in questo modo tengono in vita le condizioni soggettive che fanno della guerra un fenomeno ancora attuale. É chiaro che finora le élites del potere hanno trovato che il mantenimento della divisione del mondo garantisce loro una posizione migliore e più sicura di quella che avrebbero pagando i costi e assumendosi i rischi inerenti all'unificazione pacifica dell'umanità.

Talune ricerche hanno investigato certe zone speciali di interazione sociale. Vi sono zone di ʿattenzione', di ʿopinione', di ʿazione', di ʿorganizzazione' e di ʿsentimento'. Le ʿzone di attenzione' delle grandi potenze si estendono molto al di là dei loro confini. Così certe forme di stanziamenti umani lungo i fiumi dell'Asia meridionale e orientale costituirono le basi dell'attività svolta in quegli imperi dai popoli nomadi dell'Asia centrale. Prima della rivoluzione delle comunicazioni, che si è prodotta in epoca abbastanza recente, le ʿzone di opinione' erano relativamente ristrette. Avere delle opinioni significa, in questo contesto,

avere delle preferenze e impegnarsi, nell'ambito di una zona di attenzione, per esercitare un'influenza sulla politica in conformità con tali preferenze. Nella politica contemporanea si ritiene che l'ʿopinione mondiale' stia acquistando un'importanza crescente. Le ʿzone di azione' comprendono le aree di commercio, di investimento, di migrazione, di viaggio e di studio, che sorgono in rapporto con il perseguimento dei diversi valori. Non sempre le ʿzone di organizzazione', come le arene politiche, precedono le ʿaree di azione'; ma, una volta che siano costituite, esse esercitano un'influenza decisiva sul futuro di queste. Le ʿzone di sentimento' sono composte da tutti coloro che si identificano con una stessa entità collettiva. Nei processi di formazione degli Stati nazionali ebbero, per esempio, un ruolo cruciale coloro che riuscirono a mobilitare il sentimento del popolo verso i simboli di identità nazionali.

Nella storia del pensiero politico è stata sottolineata spesso la rilevanza degli ambienti - geografici e sociali - per la formazione e la distribuzione del potere. Proprio mentre stava nascendo un impero mondiale, Aristotele insisteva sulla pretesa eccellenza della città-stato, occupandosi di temi come quelli dell'assemblea dei cittadini e della portata della voce di un oratore.

Il Muqaddima di Ibn Khaldlin contrappose lo stile di vita nomade del deserto e delle montagne a quello sedentario della pianura e delle città. Alla disciplina del primo tipo di vita si attribuivano virtù personali positive come il coraggio, la fiducia in se stessi e altre. Un tema analogo percorre tutt'intera la storia del pensiero politico. Depositario della virtù diventa di solito, anziché il nomade, il campagnolo, identificato ora nel contadino, ora nell'abitante del villaggio o del piccolo paese. Pochi scrittori politici hanno abbandonato questa tradizione, celebrando l'ambiente urbano come la culla della libertà civile e intellettuale. E anche questi autori hanno avuto poco da dire in favore dei grandi agglomerati metropolitani.

La permanenza dei vecchi sistemi di autorità e di controllo, in una società che si industrializza e si urbanizza, esclude vasti strati della popolazione dalla piena partecipazione ai processi relativi al potere e agli altri valori. Nella terminologia di A. Toynbee comincia a formarsi un ʿʿproletariato interno". Le società industriali, si dice, generano un sentimento di alienazione, di non identificazione, in larghi settori della popolazione. Marx espresse in modo vigoroso questo tema, combinando insieme teoria e programma politico per mobilitare il proletariato. Più tardi si studiò il fenomeno in gruppi

di individui appartenenti a diverse classi sociali e in rapporto a parecchie circostanze particolari. Molti teorici, tra i quali K. Mannheim, sottolinearono la rilevanza, per le strutture politiche delle grandi società contemporanee, della mancata identificazione dei giovani con le strutture politiche delle grandi società.

Tipi speciali di arene. - Una ʿgerarchia' è un'arena strutturata in subarene dotate di diverse quantità di potere. Una ʿco-archia' è invece strutturata con rapporti di potere uguali. Una gerarchia è così un aggregato coordinato di persone tra le quali le relazioni di potere stabiliscono un ordine di superiori e di subordinati. Chiamiamo una sezione di questo ordine uno ʿscaglione verticale' della gerarchia, distinguendolo da uno ʿscaglione orizzontale', che è invece composto dai detentori di potere di eguale rango nella gerarchia. Spesso può essere utile dare anche altre definizioni come, per es.: ʿcentro del potere', ʿperiferia del potere', ʿcentri minori', ʿraggio del potere' e così via.

La differenziazione interna delle gerarchie può riguardare il ʿpeso del potere' (cioè il grado di influenza sulle decisioni), la ʿsfera del potere' (cioè la gamma dei valori che ne sono oggetto), oppure il ʿcampo del potere' (cioè il numero delle persone sopra le quali si esercita). Su questa base le gerarchie si distinguono, rispettivamente, in gerarchie ʿegemoniche', ʿfunzionali' e ʿterritoriali'. La gerarchia dell'esercito è principalmente egemonica; la gerarchia amministrativa di un qualsiasi governo è principalmente funzionale; la gerarchia dei partiti politici è spesso differenziata in senso territoriale. Inoltre, si possono classificare le gerarchie a seconda dei loro valori di base. In questo senso si distingue tra gerarchie ʿascrittive' e gerarchie ʿcontrattuali'. Una ʿburocrazia' è una gerarchia altamente differenziata, dotata di considerevole potere e caratterizzata da un basso grado di circolazione (cioè di avvicendamento tra i membri del gruppo). È dunque una gerarchia relativamente complessa e impermeabile.

La ʿconcentrazione' e la ʿdivisione' del potere sono il grado in cui le diverse funzioni politiche sono esercitate dalla stessa struttura o da strutture politiche diverse. La 'dittatura' è il governo caratterizzato dalla concentrazione del potere; in quello che si può chiamare un ʿgoverno equilibrato', invece, le funzioni di potere sono divise. In questo secondo caso il governo è contraddistinto dalla ʿdivisione dei poteri'. Le arene possono essere anche ʿaccentrate' oppure ʿdecentrate', tanto in senso territoriale quanto in senso funzionale. Per esempio, un ordine ʿcorporativo' o ʿsindacalista' costituisce un'arena decentrata funzionalmente.

In relazione a un dato contesto sociale, un'arena può dirsi ʿstatizzata' per il grado in cui le istituzioni e gli uffici di governo incorporano o controllano tutte le attività sociali. Al contrario, un'arena può dirsi ʿliberista' quando le attività sociali sono lasciate agli individui e alle organizzazioni private. A loro volta, i settori sociali lasciati ai privati sono ʿmonopolistici' o ʿconcorrenziali', e i ruoli, che gli individui possono occupare tanto nei settori privati quanto in quelli pubblici, sono ʿvolontari' oppure ʿirreggimentati'.

Un'arena è ʿegualitaria' o ʿdiscriminatoria', a seconda che l'accesso al potere sia distribuito, di diritto e di fatto, in modo eguale oppure in modo diseguale. Il governo che prevale in un'arena è ʿimparziale' nella misura in cui v'è applicazione effettiva di una formula politica, che stabilisce una distribuzione dei valori su basi ugualmente accessibili a tutti. Un governo imparziale potremmo chiamarlo commonwealth, in quanto effettivamente fondato sul bene comune; mentre un governo parziale è basato sullo ʿsfruttamento'. Chiameremo poi ʿgiuridico' un governo nella misura in cui la formula politica consente la contestazione effettiva delle decisioni politiche; in caso contrario, il governo può dirsi ʿtirannico'.

Secondo un'ulteriore distinzione, le strutture decisionali delle arene possono essere ʿlibere' oppure ʿautoritarie'. La libertà viene qui definita non come licenza (o assenza di responsabilità), ma come un tipo di condotta nella quale il soggetto dell'azione è tanto agente quanto mandante egli giudica la conformità dei suoi atti con il codice di responsabilità, e si aspetta e domanda le sanzioni per le sue violazioni. In altre parole, il codice di responsabilità non è imposto coercitivamente, ma incorporato nelle prospettive proprie del soggetto (del Sé). Pertanto, un sistema è libero nella misura in cui sono diffuse l'iniziativa, le espressioni individuali e la scelta, ed è autoritario, se sono invece caratteristiche l'obbedienza, il conformismo e la coercizione. Il punto centrale non è che il potere sia rivestito di autorità - ciò è consentito -, ma che il consenso sia derivato da una comunicazione sociale liberamente concorrenziale (Spinoza, Tractatus politicus, cap. XX).

d) I valori di base

Risorse positive e negative. - Va da sé che ricercare il potere non basta; occorre controllare le basi del potere. Perciò gli studi politici hanno concentrato l'attenzione sulla portata potenziale delle risorse di cui possono disporre gli attori che sono inseriti nel meccanismo del potere. Tali risorse (positive o negative) sono le basi del potere, cioè gli strumenti

attraverso i quali può ottenere (o al contrario non ottenere) gratificazione la domanda di potere, sia questo perseguito come un fine importante e valido di per se stesso, oppure come un mezzo per il conseguimento di altri valori.

Riconoscendo il carattere interattivo del potere, gli scienziati politici hanno messo in luce che ˙avere potere' significa ˙essere investiti di potere'. I detentori del potere sono potenti perché e finché coloro che formano l'ambiente sociale predominante conservano la possibilità e la volontà di seguire la loro guida. Pertanto, stimare il potere di A significa valutare le prospettive di A e dei suoi sostenitori, e le risorse che sono a loro disposizione.

È noto che il potere stesso può costituire una base per ottenere altro potere, o per perseguire dei valori diversi. Si dà per scontato, per esempio, che le istituzioni, una volta consolidate, tendano a perpetuarsi a meno che si verifichino delle circostanze eccezionali, perché, in forza della posizione di vantaggio di cui godono, possono plasmare in proprio favore le predisposizioni dei membri della comunità. Una volta che l'autorità di un sistema politico sia stata accettata, le condotte di obbedienza e di adesione sono prontamente rafforzate nel seno della società, mentre i comportamenti devianti diventano oggetto di sanzioni negative.

Abbiamo già richiamato il fatto che il potere legale (cioè l'unione di autorità e di dominio) si rafforza quando l'obbedienza diventa oggetto di approvazione etica o religiosa. In tal caso il potere politico diventa legittimo, in quanto viene valutato positivamente in termini di rettitudine e di giustizia.

Nessuno mette seriamente in dubbio l'importanza della ricchezza per il potere, specialmente se si pensa alle tecniche di impiego dei fattori della produzione disponibili in un determinato ambito spazio-temporale.

In grado maggiore o minore, il potere dipende sempre dalla conoscenza (dal sapere) come valore di base. Innumerevoli ˙specialisti dei simboli' sono potuti arrivare a un'alta posizione di potere utilizzando le loro risorse specifiche, cioè le teorie e le concezioni generali relative alla natura, alla vita o alla società. Secondo un'ipotesi stimolante, in una società come la nostra, fondata sulla tecnologia scientifica, starebbe aumentando il potere degli intellettuali, cioè degli uomini il cui capitale è costituito dalla conoscenza. (Sulla teoria orientata in questa direzione, di Maclaw Machajski, v. Nomad, 1932). Il marcato accento che le società contemporanee pongono sullo sviluppo, inteso in senso economico o anche in relazione a tutti gli altri valori, favorisce quindi l'ascesa di quei gruppi di intellettuali innovatori che si

impegnino in una rivoluzione permanente, volta a instaurare una civiltà universale a tecnologia scientifica (v. Lasswell e Lerner, 1965).

Molti sostengono che nelle società industriali complesse il primato delle strutture organizzate è tale che le élites del potere sono formate dagli ʿuomini dell'organizzazione', la cui risorsa fondamentale risiede nella particolare abilità nel dirigere le grandi organizzazioni (v. Blau, 1955; v. Crozier, 1963). Lo specialista della violenza - per es. il militare - perde le virtù eroiche che lo installarono al potere in epoche passate, e prende a coltivare le abilità di negoziazione e di direzione che sono proprie di tutti i dirigenti di vertice e di quelli che scelgono le strategie nelle organizzazioni su vasta scala del mondo contemporaneo (v. Janowitz, 1960). Si pensa anche, nella stessa chiave interpretativa, che nelle società avanzate perdano di efficacia le abilità connesse con l'agitazione politica, la violenza sovversiva e l'organizzazione della protesta di massa.

Quale che sia la fonte dell'onore o del disonore, è certo che il rispetto ha un'importanza enorme per il potere, sia come valore di base, sia come valore di sfera del potere (cioè come oggetto del potere stesso). Esiste in proposito un'ampia documentazione. Quando un ordine stabilito è fatto oggetto di rispetto e di deferenza da parte di tutte le diverse classi o caste sociali, allora la fonte dell'onore e del disonore è di tipo tradizionale e ascrittivo. Nelle società moderne esistono disposizioni giuridiche volte a garantire un minimo di rispetto per tutti i cittadini in quanto esseri umani. Inoltre, la maggior parte delle società conferiscono speciali riconoscimenti per determinate prestazioni o raggiungimenti, messi in atto secondo i canoni socialmente accettati. Anche la personalità in quanto tale può ingenerare rispetto (è l'effetto carismatico di Weber), e il rispetto così creato può diventare una base del potere.

La vitalità personale (benessere) è una componente presente in tutti i tipi di interazione tra gli uomini, e perciò anche nelle interazioni politiche.

Ogni qualvolta si analizza una situazione in modo approfondito, ci si rende conto dell'importanza dell'affetto (o dell'indifferenza) nella politica e nella società. Al pari degli altri organismi viventi, gli uomini hanno la tendenza innata ad allacciare rapporti tra loro e a investire di sentimenti positivi le altre persone e le istituzioni sociali. Di qui il ruolo che diversi scrittori politici hanno attribuito all'eros o all'amore, e la conseguente immagine dell'uomo come un essere naturalmente socievole (un animale ʿche si accoppia' o un animale ʿsociale'). Fu Democrito a individuare la propensione dell'uomo, in presenza di

certe condizioni, all'altruismo e alla compassione, e a questa tendenza istintiva egli attribuì il fatto che i programmi politici diretti a migliorare le condizioni dei poveri, e promossi dai membri delle classi agiate di Atene, trovarono il sostegno necessario per avere successo. In modo analogo Catlin (v., 1962) sottolinea l'importanza della ˙fiducia', e de Jouvenel (v., 1945) quella dell'amitié.

Ibn Khaldun teorizzò in modo esauriente l'importanza dei ˙sentimenti di gruppo' come base del potere politico. Al pari di altri autori, egli non trascurava certo l'importanza delle risorse materiali, come ad esempio l'estensione dei territori, l'entità della popolazione, e così via. Ma ciò che lo distinse da tutti gli altri scrittori consiste nel fatto che egli mise in evidenza che l'accesso alle risorse materiali dipende dalla capacità di ottenere il sostegno attivo o passivo da parte dell'ambiente sociale; e questo, naturalmente, riportò in primo piano, con piena legittimità, certe prospettive politiche fondamentali e specialmente i sentimenti comuni.

Fattori psicoculturall nei rapporti tra capi e seguaci. - Per sottolineare il carattere di reciprocità delle relazioni tra capi e seguaci in politica, possiamo definirle come il dare e il ricevere orientamenti nell'ambito del processo decisionale. Questa definizione riguarda tutte le relazioni di potere: quelle in cui il controllo del centro dell'attenzione dei seguaci è instaurato con il consenso, ovvero con la coercizione, e quelle in cui gli scopi perseguiti dai capi si identificano in interessi particolaristici che sono loro propri, oppure in interessi che sono realmente comuni tanto ai capi quanto ai seguaci. Il modello interpretativo più generale delle relazioni tra capi e seguaci punta sull'assunto che tanto i primi quanto i secondi si attendono con continuità che i loro ruoli, rispettivamente di emettitori e di ricevitori di orientamenti, producano dei vantaggi. E, naturalmente, l'effettivo conseguimento di vantaggi, che si sia già verificato in passato, è un fattore cruciale che consolida tali relazioni. Se vogliamo spiegare la stabilità di un certo tipo di rapporto tra capi e seguaci, bisogna essenzialmente che individuiamo ciò che gli attori partecipanti al rapporto si aspettano di ricavare da esso, nei termini di tutti i loro valori. Queste aspettative, a loro volta, sono influenzate dal fatto che alcuni o tutti i valori siano già stati realizzati in grado maggiore o minore.

Nel campo di studio dei rapporti tra capi e seguaci, si sono seguite diverse strade per accostare il tema, strade che possono considerarsi complementari tra loro.

A. Studi dell'itinerario biografico di figure politiche eminenti. Analizzando la carriera di un uomo politico, il primo problema che si pone è quello di impostare la ricerca muovendo da interrogativi fecondi. In una delle prime indagini condotte in questo campo, indagine che aveva per oggetto il presidente degli Stati Uniti W. Wilson, si vide che il problema più interessante sorgeva in rapporto all'ultimissima fase della sua carriera politica (v. George e George, 1956). Quando visitò l'Europa alla fine della prima guerra mondiale, in occasione della conferenza della pace a Versailles, il presidente americano raggiunse un grado elevatissimo di popolarità e di approvazione pubblica, mai raggiunto prima. Tuttavia, quando tornò in America, Wilson valutò in modo sbagliato la situazione politica, rifiutò di scendere a compromessi con i suoi critici nel Senato, e perse la battaglia per l'adesione degli Stati Uniti alla Lega delle Nazioni. Orbene, è possibile spiegare perché Wilson sbagliò i suoi calcoli e si mantenne ostinatamente fermo sulla sua posizione, uscendo poi sconfitto, nonostante molti segni mostrassero che un certo numero di ripiegamenti tattici, di scarso peso effettivo, gli avrebbero consentito di riuscire vincitore? Inoltre: si può rintracciare questo stesso tipo di condotta anche nella vita politica o professionale precedente di Wilson? La risposta a quest'ultima domanda è decisamente positiva. Solo che, in precedenza, questa linea di condotta di ostinazione moralistica era stata premiata col successo politico.

Se si esamina la biografia del presidente prima che entrasse nella vita politica, si possono scoprire degli elementi che aiutano a comprendere le caratteristiche del suo comportamento come uomo politico. Lo studio dell'ambiente familiare e scolastico di quand'era bambino fa pensare che la personalità di Wilson fosse stata profondamente influenzata dal rapporto con il padre, che era nello stesso tempo esigente e indulgente all'estremo. Fu dunque originariamente un profondo conflitto interiore, che si amplificava di fronte all'opposizione, a determinare l'irrealismo e l'ostinatezza di Wilson di fronte a questioni importanti. Il principale meccanismo psicologico in gioco era una difesa inconscia contro un profondo (e altrettanto inconscio) impulso alla sottomissione. La personalità rifiutava di sottomettersi, perché la sottomissione era sentita come una perdita intollerabile di autonomia. Pertanto, furono dei conflitti irrisolti di personalità a forgiare le predisposizioni che presero poi forma nella linea di condotta tipica di Wilson; una linea di condotta, si noti, che lo portò a una serie straordinaria di successi, prima della sconfitta finale.

Numerose altre biografie di uomini politici sono state scritte in seguito da scienziati della politica, che si erano impadroniti dei moderni strumenti di analisi psicoculturali, o che avevano comunque cercato di applicarli.

B. Studi che presentano una teoria generale della personalità politica, o delle personalità che svolgono particolari ruoli nella vita politica. Possiamo citare in proposito, oltre a Greenstein (v., 1969), Psycopathology and politics di Lasswell (1930), che presenta una teoria dell'uomo politico, e propone anche dei modelli supplementari che delineano i tratti salienti degli ˂agitatori', dei ˂burocrati' e dei ˂teorici'. Il libro si basa in gran parte su dati ottenuti mediante i procedimenti creati da Freud, in special modo quello dell'˂associazione libera', e utilizza, con vari adattamenti, modelli di personalità elaborati dalla psicanalisi. La concezione dell'uomo politico che vi è sostenuta poggia su tre elementi: a) l'esistenza di impulsi privati in conflitto; b) il loro trasferimento sopra degli oggetti pubblici; c) la loro giustificazione per mezzo dei simboli dell'interesse pubblico. Di questo modello (o di qualche altro schema alternativo) ci si può servire per orientare lo studio delle persone che svolgono particolari ruoli politici nelle arene ˂convenzionali' (per es., i parlamentari, i capi di governo, i burocrati). D'altra parte, una persona che sia orientata in modo intenso verso il potere, inteso in senso ˂funzionale', può cercare di esercitare un'influenza dominatrice sugli altri, anche se opera in situazioni o istituzioni diverse da quelle che vengono chiamate politiche in senso convenzionale. In effetti, è di grande importanza sapere se e in quale grado in un sistema politico le personalità orientate verso il potere siano di fatto attratte dai ruoli politici convenzionali del sistema stesso. È ragionevole supporre che una tale attrazione sia cospicua nei sistemi caratterizzati da un alto grado di penetrazione e di controllo delle istituzioni statali nella società; al contrario, nei sistemi pluralistici le personalità orientate verso il potere possono indirizzarsi anche verso il mondo economico, verso una chiesa o verso altri settori sociali controllati dai privati.

In questa teoria generale si distinguono tre diversi modelli di personalità politica: un modello ˂nucleare', un modello ˂co-relazionale' e un modello ˂evolutivo'. Quando il potere occupa una posizione elevata (o quella più elevata) tra tutti i valori, abbiamo una personalità politica di tipo nucleare. Può accadere che persone che acquistano un ruolo di governo in modo ascrittivo (per ˂eredità'), si interessino assai poco al potere: in tal caso è chiaro che esse non sono personalità politiche del tipo nucleare, anche se occupano delle posizioni di potere. Un modello co-relazionale di personalità politica si costruisce, invece, mettendo a

confronto e in contrapposizione tra loro quelli che svolgono particolari ruoli politici. Così i parlamentari possono venir distinti dai giudici o dai dirigenti economici. Si costruisce un modello evolutivo, infine, quando si dimostra l'esistenza di un rapporto tra il fatto che una persona svolga un ruolo politico nell'età adulta e le condizioni ambientali e di predisposizione che lo stesso ha sperimentato quand'era bambino. Un modello evolutivo di questo genere costituisce un'elaborazione più dettagliata della sequenza che ho già ricordato: ʿconflitti interiori privati' - ʿtrasferimento sopra oggetti pubblici' - ʿgiustificazione in termini di interesse pubblico'. Esso prevede che: a) l'individuo sente di patire delle privazioni parziali; b) ritiene di potersi liberare di tali privazioni imponendo egli stesso delle privazioni di valore agli altri per mezzo dell'esercizio del potere; c) cerca di ottenere e di esercitare il potere (ed è abbastanza realista nella sua condotta per avere successo in grado maggiore o minore).

Il grande rilievo storico che hanno avuto i capi ʿrivoluzionari' e ʿnazionali' ha dato l'avvio a una serie di analisi e di ricerche, con l'intento di stabilire delle generalizzazioni sulla dinamica evolutiva delle persone che hanno assunto questi ruoli eccezionali. Gli studi che E. Erikson ha condotto su Lutero e su Gandhi hanno cercato appunto di individuare che cosa stia dietro alla capacità di queste figure rivoluzionarie di formulare elaborazioni simboliche che, una volta conosciute, trovano una tanto vasta accettazione da parte dei loro contemporanei da diventare una contro-ideologia nel cui nome l'ordine costituito viene rigettato. Il punto fondamentale sta nel rapporto dinamico tra le esperienze dei primi anni di vita delle figure rivoluzionarie, da una parte, e la confusione e le contraddizioni dell'epoca, dall'altra. Il rivoluzionario sente queste contraddizioni con grande intensità. Alla fine, le sue elaborazioni personali per risolvere il conflitto trovano espressione in simboli e modelli di comportamento che si propagano tra le masse perché sono per esse il mezzo con cui possono liberarsi delle loro angosce interiori.

C. Studi di meccanismi o stili particolari degli uomini politici. Molti studiosi adottano dei modelli evolutivi arricchiti con la selezione di meccanismi psicologici particolari, che sottopongono ad analisi approfondita. L'attenzione si è concentrata specialmente sul meccanismo paranoide dell'autoesaltazione, che è così importante tra i capi politici. Si tratta di uno dei molti meccanismi con cui vengono risolti in modo inconscio i conflitti della personalità. Altri meccanismi dello stesso tipo sono la ʿconversione somatica', o la comparsa di disturbi fisici come le emicranie o gli attacchi gastrointestinali, che servono per

evitare o differire una decisione. Ci si è spesso chiesto se i capi siano piu o meno ʿinstabili' dei seguaci. Da una prima indagine condotta tra i parlamentari degli Stati membri degli Stati Uniti, da una parte, e i loro elettori, dall'altra, risultò una minore instabilità dei capi. È chiaro d'altra parte che molti dei seguaci dei capi politici hanno personalità troppo chiuse (troppo aliene dalle interazioni sociali) per poter assumere il ruolo di capo.

Quanto agli studi sugli ʿstili' politici, essi non si occupano tanto di tratti o meccanismi psicologici di base, quanto piuttosto delle prospettive e delle strategie specificamente politiche che sono proprie degli uomini politici. Una ricerca sui membri delle assemblee legislative ha individuato, tra altri ruoli, quelli dello ʿspettatore', del ʿpropagandista', del ʿrecalcitrante' e infine del ʿlegislatore' (v. Barber, 1965).

D. Studi sopra i seguaci. Al fine di determinare il grado di realismo dei capi rispetto al contesto delle persone da cui ricevono il loro sostegno, molti ricercatori si sono proposti di studiare come si configura la partecipazione politica nei diversi strati sociali della comunità politica (v. Lane, 1972; v. Lipset, 1960; v. Almond e Verba, 1963). Il metodo di studio prevalentemente impiegato è stato una sistematica indagine empirica. Si sono classificati i gruppi secondo la loro posizione (superiore, media o inferiore) in rapporto a diversi parametri sociali, e ci si è sforzati di scoprire come le diverse condizioni ambientali modificano la risposta (in termini di comportamenti o di atteggiamenti politici partecipatori) dei diversi gruppi caratterizzati da determinate predisposizioni.

Sulla potenziale propensione di un gruppo a indirizzare la propria attenzione verso un capo, e ad accettarne la guida, esercitano un influsso significativo diversi fattori peculiari: per esempio, il fatto che il gruppo abbia una predisposizione favorevole alla politica, o ʿantipolitica', oppure ancora ʿapolitica'; o il fatto che abbia un atteggiamento favorevole all'ordine stabilito, o contrario, o anche non definito. È impossibile conoscere in modo completo i valori di base che sono a disposizione di un capo in un determinato momento, poiché essi sono legati al futuro. Potrà quindi accadere che le predisposizioni della comunità cambino in modo tale che la personalità del capo non sia più in grado di adottare i mutamenti di stile necessari per conquistare l'attenzione e il sostegno di una coalizione di gruppi vincente.

e) Le strategie

La letteratura della strategia. - È evidente che sui fenomeni del potere politico esercitano un influsso notevole i metodi particolari mediante i quali gli attori politici utilizzano i valori di base dei quali dispongono allo scopo di influenzare le decisioni. Gli uomini d'azione hanno sempre letto con grande interesse i libri che trattano di questi metodi, cioé delle strategie. Lo dimostano sia l'antichità dei primi titoli che si ricordano in questo campo, sia la celebrità di opere come il Libro della guerra di Sun Tzu, il Principe di Machiavelli, Dell'arte di negoziare con i principi di de Callière e Della guerra di von Clausewitz.

È interessante notare come in questi manuali, che insegnano ˙come si debba agire' in politica, vi sia una grande abbondanza di avvertimenti e di consigli, ma ben poche verifiche empiriche. Il loro stile è pragmatico, e corrisponde appieno all'orientamento mentale caratteristico degli uomini di Stato, degli uomini politici e dei politici pratici di ogni specie. Nonostante i loro limiti, questi libri forniscono una guida per la soluzione dei problemi politici: una guida che tratta in modo ordinato l'esperienza del passato e stimola le capacità creative per il futuro.

Dal punto di vista dello scienziato della politica, questi manuali possono fornire indicazioni utili per identificare le variabili di cui bisogna tener conto in una teoria generale della politica. Difatti in essi si trovano, formulate in modo esplicito o accennate implicitamente, delle ipotesi sopra la configurazione dei fattori che, insieme con l'uso di determinate strategie, determinano i risultati del processo politico.

Si deve anche osservare che i manuali delle strategie politiche esercitano un effetto collaterale sugli stessi fatti politici, cioè sull'azione delle variabili effettivamente presenti nel processo politico. Infatti, essi influenzano le prospettive politiche (cioè gli insiemi strutturati di domande, aspettative e identificazioni) con cui un operatore politico imprende a impiegare i valori di base che ha a disposizione. Può accadere, per esempio, che egli sia stato indottrinato a preferire le strategie di ˙attacco', oppure a giudicare vincenti - alla lunga - le strategie di ˙difesa' (sulle strategie esplicite e implicite, v. Leites, 1959).

È ragionevole pensare che l'effetto di indottrinamento, esercitato dai manuali di strategia, venga rafforzato da uno stile di formulazione che tende a lasciare indistinti avvertimenti e ipotesi, e non invoglia il lettore a riguardare come semplici ipotesi i principi d'azione enunciati. Tuttavia, per quanto presentati sovente in modo dogmatico, i principi sono espliciti; e il carattere esplicito delle proposizioni è un requisito necessario della teoria

sistematica ed empirica. È inoltre caratteristico dello stile di formulazione dei manuali di strategia porre l'accento sopra i risultati finali del processo politico, interpretati come scopi dell'azione; e valutare le linee di azione alternative (compresa quella consistente nel non intervento, cioè nell'inazione) alla stregua della loro efficacia, dei costi e dei rischi. Il carattere sistematico dei consigli diventa impressionante quando li si deriva con procedimenti matematici da postulati di elevata astrazione, specialmente se trovano poi conferma in diverse circostanze di fatto. Di recente si è avuto un cambiamento spettacolare nella forma di presentazione delle opere di strategia, proprio nella direzione della chiarezza e della formalizzazione matematica delle proposizioni. Sulle orme di Neumann e Morgenstern, molti studiosi delle strategie sono partiti dal postulato che l'attore abbia piena conoscenza delle sue preferenze in tutte le situazioni possibili, includendo negli elementi costitutivi di tali situazioni anche le preferenze e le aspettative di tutti gli altri attori in gioco. In questo quadro concettuale, per impedire che un avversario conosca in anticipo le sue mosse, si consiglia al giocatore di lasciare al caso la scelta finale della sua condotta, pur nell'ambito di un meccanismo che gli garantisca di evitare delle perdite inaccettabili (v. Schelling, 1963; v. Boulding, 1962; cfr. anche H. A. Simon, J. C. March, M. Shubik).

Contro l'applicazione della teoria dei giochi ai problemi di alta politica sono state sollevate molte critiche e, stando a queste critiche, non c'è dubbio che il realismo dei consigli pratici che sono stati derivati da quella teoria sia tutt'altro che certo. Tuttavia, questo non inficia la possibilità di utilizzare la teoria dei giochi come modello esplicativo, anzichè come tecnica per suggerire strategie; quando cioè lo scienziato della politica cerca di spiegare i processi politici reali, e non di intervenire per influenzarli in un senso o nell'altro.

I principi strategici. - I principi strategici riguardano le dimensioni di ˙contenuto' oppure le dimensioni ˙procedurali' della strategia, ovvero le une e le altre insieme. I principi di contenuto raccomandano all'attore dei criteri sostantivi per affrontare il suo problema. I principi procedurali delineano la sequenza strutturata seguendo la quale conviene che l'attore presti la sua attenzione ai diversi aspetti del problema. La maggior parte delle massime politiche più famose si riferiscono chiaramente al contenuto della strategia. Oggigiorno conosciamo tuttavia diversi fatti della storia passata che mostrano come gli attori politici non abbiano ignorato l'importanza delle procedure, e specialmente di quella che consiste nell'alternare ai momenti di riflessione critica sul problema altri momenti nei quali la fantasia viene lasciata libera e senza briglie. Ricordiamo, per esempio, il racconto di

Erodoto, secondo il quale i generali persiani abbozzavano i loro piani quando erano in preda ai fumi dell'alcool, e li riprendevano poi in considerazione il mattino seguente, alla fredda luce della riflessione pienamente consapevole.

Di recente l'interesse si è indirizzato in modo esplicito sull'importanza dei fattori inconsci e, in rapporto con questi, si sono anche escogitate particolari tecniche di organizzazione dell'attenzione, dirette a coltivare l'intelligenza, l'intuizione e la creatività. L'ipotesi di fondo è che, identificando fattori inconsci fin qui trascurati e portandoli a piena consapevolezza, gli attori che decidono e attuano i programmi politici siano in grado di evitare o di correggere gli effetti distorcenti che tali fattori esercitano sulle loro capacità intellettuali. Si può per esempio incrementare la creatività con procedure come il brain storming o il sensitivity training, che sono basate sul principio dell'associazione libera di Freud.

L'accento che si pone oggi sulla ˙consapevolezza procedurale' mira a incoraggiare l'impiego di tecniche capaci di assistere l'attore che deve scegliere una strategia, e che senza di esse può venir sopraffatto dai messaggi che lo raggiungono da ogni parte in un'epoca di comunicazione istantanea qual è la nostra (v. Deutsch, 19662). Si tratta di tecniche contestuali, selettive e modellate per la soluzione di determinati problemi. Si pensi, per esempio, a certe sale di controllo, dotate di diagrammi e di mappe, e fornite dell'ausilio degli strumenti audiovisivi e dei calcolatori elettronici.

Alcuni principi strategici trattano delle condizioni nelle quali determinati valori debbono essere impiegati per conseguire certi risultati. Pensiamo alla letteratura che è stata dedicata nel nostro tempo all'economia dello ˙sviluppo' o della ˙modernizzazione'. O ai programmi per elevare il livello di istruzione di una popolazione, e quindi anche le sue capacità (abilità) e la sua conoscenza (sapere) nel campo propriamente politico. E, naturalmente, potremmo fare anche degli altri esempi analoghi, passando in rassegna tutti i valori essenziali che si possono utilizzare per perseguire dei fini politici.

Quanto più i principi strategici vengono organizzati in guide di carattere generale, tanto più queste sono in grado di mostrare i modi in cui tutti i valori possono essere mobilitati e impiegati per conseguire obiettivi rivoluzionari o controrivoluzionari, riformisti o controriformisti. Lo sviluppo di strategie sempre più comprensive si può osservare, per esempio, nella storia degli studi sulla modernizzazione. La discussione era inizialmente limitata al problema di fornire degli aiuti economici adeguati ai paesi nei quali le élites

politiche si erano convinte della necessità di sostituire le vecchie tecnologie. A poco a poco, però, le élites nazionali sono giunte a prendere in considerazione più attentamente l'intera gamma dei valori che si possono ricevere dall'esterno o produrre in patria. Sicché oggi lo studio dello sviluppo copre tutti i settori istituzionali (e di valore) della società (v. Almond e Coleman, 1960; v. Apter, 1965; v. Lerner, 1958).

Seguendo l'uso linguistico comune, le strategie politiche sono state spesso classificate in quattro categorie, a seconda che puntino precipuamente sulla dimensione ˂simbolica' oppure sulla dimensione ˂materiale' dell'insieme di valori. Due tipi di strategie - la diplomazia e la propaganda - riguardano in modo specifico la manipolazione dei simboli. La diplomazia è un atto di comunicazione; e un atto di comunicazione è anche la propaganda. Questi due tipi di strategie si possono distinguere tra loro, osservando che la prima si applica ai rapporti intercorrenti tra diverse élites, mentre la seconda si applica ai rapporti intercorrenti tra l'élite e la massa. Due altre categorie di strategie - la strategia economica e quella militare - riguardano in modo specifico la manipolazione delle risorse materiali: la prima si occupa della produzione e del consumo, la seconda dell'attacco e della difesa.

In realtà le componenti simboliche e quelle materiali sono collegate tra loro in modo inestricabile, specialmente quando la strategia è più coercitiva che persuasiva. La ˂propaganda dell'atto compiuto' è soltanto un esempio marginale di questo collegamento tra le due componenti delle strategie. Essa si verifica quando si programma di compiere un atto in modo tale che le sue ripercussioni simboliche siano di gran lunga più rilevanti di quanto avviene di solito. Per esempio, l'atto di uccidere non è normalmente classificabile come un atto di comunicazione. Tuttavia, quando viene assassinata una figura politica di primo piano nell'esercizio delle sue funzioni, o quando si spara a caso ˂nel mucchio' per attirare l'attenzione su un movimento di protesta, la discrepanza tra la grandezza dell'effetto simbolico a cui si mira, da una parte, e l'effetto simbolico di un ˂assassinio normale', dall'altra, è enorme.

Se le tendenze che si sono manifestate negli ultimi anni continueranno a svilupparsi, è probabile che almeno il futuro più immediato possa rivelarsi in misura crescente un'epoca di terrore. Con una strategia del terrore il terrorista cerca di suscitare sentimenti di profonda insicurezza nel seno di determinati gruppi. Nel mondo contemporaneo diventa sempre più difficile per i rivoluzionari mobilitare contro il governo le forze armate o altri gruppi di grandi dimensioni. Le élites costituite impiegano strumenti di sorveglianza sempre più

potenti, ed è perciò molto difficile che iniziative su vasta scala, come quelle ricordate qui sopra, possano sfuggire al loro controllo. La strategia alternativa che rimane ai rivoluzionari, è di ricorrere a individui fanatici e a squadre terroristiche per compiere atti che mirano a far esplodere, in loro favore, il sostegno dei settori scontenti della comunità politica.

Un problema fondamentale di strategia politica è quello di stabilire quale sia la combinazione più proficua di vantaggi e di privazioni di valore, che conviene adottare nelle diverse arene politiche. Le strategie che impongono privazioni si attuano in due modi: causando una perdita o interrompendo un guadagno. Le strategie che offrono dei vantaggi di valore si attuano, a loro volta, realizzando un guadagno o evitando una perdita.

Talvolta si consiglia agli attori politici di procedere con un metodo ʿincrementale', cioè di compiere piccoli passi uno dopo l'altro che si accumulano e si rafforzano gradualmente, fino al conseguimento dei risultati desiderati (v. Braybrooke e Lindblom, 1963). La ricerca empirica non ha ancora dimostrato che questo modo di procedere sia applicabile alle situazioni rivoluzionarie.

Le strategie di un attore politico sono influenzate dalle sue attese relative alla natura ʿmilitare' o ʿcivile' dell'arena nella quale opera (Bailey e Feder - v., 1973 - hanno formulato una teoria generale della politica dei conflitti seguendo la tradizione di Kotarbinski). In un'arena militare (che è caratterizzata dal fatto che vi prevale l'aspettativa dell'uso della violenza) gli attori tendono ad agire gli uni verso gli altri, in modo da mantenersi liberi dalle influenze esterne, e nello stesso tempo da aumentare le proprie capacità di influenzare le politiche degli altri. Così la nazione A cerca di sopraffare la nazione B, che è la sua principale rivale, e ricorre a questo fine ad azioni come il ʿconfronto diretto', l'ʿattacco ai fianchi' e la ʿpenetrazione'. Può accadere che A eviti lo scoppio aperto delle ostilità, manipolando le risorse a sua disposizione: per es., organizzando per questa via una coalizione di nazioni tale che B sia indotta a giudicare troppo costosa l'intrapresa della guerra, in rapporto con i guadagni che spera di conseguire.

Via via che aumentano le aspettative che gli schieramenti contrapposti facciano ricorso a mezzi di coercizione estrema (come la violenza), le arene politiche tendono a dividersi in due in senso territoriale. Mano a mano che si avvicina lo scoppio della guerra civile, la comunità politica si divide in modo sempre più accentuato in due poli contrapposti, e

ognuno dei due schieramenti cerca di ˙accerchiare' l'altro (con confronti, attacchi ai fianchi, penetrazioni). In queste condizioni, nell'arena nazionale tende a riprodursi la configurazione di schieramento ˙accerchiante' e schieramento ˙accerchiato', che è caratteristica dell'arena mondiale. Nelle arene politiche dove prevalgono le strategie di tipo persuasivo, le coalizioni politiche tendono invece a incrociarsi e a sovrapporsi, e danno così luogo a una distribuzione spaziale irregolare.

La struttura di un'arena è data dall'articolazione relativamente stabile degli schieramenti che ne costituiscono gli attori politici. Nell'epoca contemporanea l'arena politica mondiale ha avuto una struttura prevalentemente bipolare, con gli Stati Uniti d'America e l'Unione Sovietica come principali protagonisti. In aree più limitate del globo si sono avute altre configurazioni mutevoli, ora di tipo pluripolare ora di tipo multipolare (v. Kaplan, 1957). Nelle arene politiche nazionali con sistemi partitici competitivi si possono determinare diverse combinazioni peraltro ben note (sistemi bipartitici, a tre partiti, pluripartitici, multipartitici: v. Duverger, 19676; v. Sartori, 1970). Talora emergono anche sistemi a un partito, quando per es. una sola organizzazione è in grado di mobilitare in modo efficace l'azione collettiva: è il caso del Partito del Congresso in India.

Gli studi sopra i sistemi bipartitici hanno messo in luce l'importanza delle aspettative concernenti il grado di mobilitazione dell'elettorato che è necessario per cambiare il governo. A questo riguardo, sono rilevanti anche le attese degli attori politici riguardo all'esistenza o meno di altri metodi per cambiare il governo, metodi che risultino meno costosi delle elezioni (per es., degli accordi parlamentari).

f) I risultati

L'analisi dei fattori che determinano le decisioni. - La principale preoccupazione degli studiosi moderni del potere politico è stata di inventare dei procedimenti appropriati per misurare il peso dei fattori causali che determinano le decisioni. L'interesse si è così concentrato nello studio approfondito delle votazioni, dei negoziati e dei conflitti, nella speranza di scoprire delle tecniche empiriche per prevedere i risultati. (Oltre che sui lavori degli autori citati in precedenza, le considerazioni che seguono si basano sulle opere di W. H. Riker, R. C. Snyder, J. M. Buchanan, O. Tullock, H. Eulau, H. Guetzkow, H. Alker, B. Russett, A. Downs, D. Easton).

La tecnica più diretta è quella di contare i voti (o gli equivalenti dei voti) e osservare la frequenza con la quale un dato attore si trova negli schieramenti vincenti, in quelli perdenti o in quelli che non prendono partito. Ma per molti aspetti questo rozzo conteggio dei risultati appare insoddisfacente. Per esempio, chi prende le iniziative che hanno successo, cioè che vengono adottate come decisioni? Se B, C e altri hanno appoggiato le iniziative di A, possiamo ritenere che il ˙peso' di A nei processi decisionali sia stato maggiore di quel che apparirebbe se ci limitassimo a contare le volte nelle quali A è entrato a far parte di uno schieramento vincente. È chiaro che la forza di A consiste in questo caso nella disposizione che hanno altri attori a seguire la sua guida. E questa interpretazione sarà tanto più convincente, se B e C hanno seguito le iniziative di A non solo negli schieramenti vincenti, ma anche in quelli perdenti.

Un'altra possibilità è che A abbia un ruolo decisivo nello schieramento che si forma a sostegno di una decisione vincente. L'analisi di una serie di decisioni può mostrare che A, pur non essendo il promotore delle iniziative, entra a far parte delle coalizioni nel momento giusto per vincere, ed è regolarmente seguito in questo modo di condursi da B e da C.

Dal modo in cui un attore vota si può inferire che egli voglia quello per cui vota a favore, e non voglia quello a cui vota contro. Tuttavia, può accadere che le preferenze di un attore politico, quali si desumono dalle sue scelte di voto e specialmente dai suoi successi nelle votazioni, siano soltanto una parte delle (o un mezzo per realizzare le) preferenze complessive che l'attore espone in una situazione diversa da quella di voto, e nella quale non occorre badare alle convenienze. Diventa allora importante stabilire un rapporto tra le preferenze così espresse dall'attore e i risultati del processo politico, giacché può rivelarsi possibile prevedere il suo comportamento nelle circostanze future anche basandosi soltanto sulle opinioni che l'attore esprime in un'investigazione informale delle preferenze.

Un'altra dimensione dell'analisi delle decisioni riguarda i rapporti tra costi e benefici. Limitandoci per ora soltanto all'analisi dei rapporti tra costi e benefici in termini di potere, possiamo scoprire che per un attore politico il ricevere sostegno in una data occasione comporta il costo di prestare a sua volta sostegno ad altri in un'altra occasione. Se vince nella votazione x1, A conserverà i suoi vecchi sostenitori e conquisterà nuovi aderenti da utilizzare nella votazione x3 (e così via). Ma, per vincere nella votazione x1, A deve ottenere il sostegno di R promettendogli in cambio il proprio sostegno nella votazione x2. E questo comportamento di A in relazione a x2 può avere l'effetto di alienargli il sostegno di C

nella votazione x3. Pertanto, A deve decidere se i benefici che ottiene adottando la linea di condotta sopra descritta siano superiori oppure inferiori alla perdita del sostegno di C nella votazione x3.

Anche i costi di opportunità sono rilevanti. Il costo a cui A deve sobbarcarsi nel rapporto con B è maggiore di quel che risulta dall'analisi precedente, se si danno le seguenti condizioni: per vincere nella votazione x1, A avrebbe potuto ricorrere al sostegno di D anziché a quello di B, e il sostegno di D l'avrebbe potuto ottenere promettendogli in cambio il suo sostegno nella votazione x4; inoltre, il costo di questo comportamento in rapporto alla votazione x4 sarebbe stato soltanto leggermente superiore al costo di sostenere A nella votazione x2. Pertanto, i benefici ottenuti con la linea di condotta effettivamente adottata sono soltanto lievemente superiori a quelli che A avrebbe conseguito scegliendo il secondo corso di azioni. Ne segue che la stima originaria dei guadagni netti era esagerata.

Strettamente collegata con l'analisi dei costi e dei benefici è anche la stima dei rischi. Le probabilità per A, di conservare i suoi vecchi sostenitori e di conquistarne di nuovi, vincendo nella votazione x1, non sono mai del tutto certe. Se la votazione x1 riguarda la costruzione di un nuovo aeroporto, bisogna tener conto del fatto che l'opinione pubblica può cambiare rapidamente il suo atteggiamento al riguardo, a causa del rumore degli aeroplani, degli alti costi di costruzione, dei ritardi nella realizzazione dell'opera o di altri fattori. Un'altra proposta (x5), che concernesse per esempio l'ampliamento di un ospedale, avrebbe potuto essere meno rischiosa, pur comportando per A dei benefici inferiori a quelli derivanti dalla vittoria nella votazione x1.

Finora abbiamo esaminato le alternative di azione di A in rapporto alla sua ricerca (domanda) di potere politico. Ma normalmente il potere non è il solo valore che interessa a un attore politico. Consideriamo, per es., la ricchezza. Può darsi che, qualora la proposta x1 venga approvata, A abbia dei vantaggi economici per l'aumento del valore dei terreni; mentre le altre alternative di azione non avrebbero conseguenze rilevanti per la sua posizione economica. Consideriamo il rispetto. Può darsi che, qualora la proposta x1 diventi una legge dello Stato, A e la sua famiglia divengano oggetto dell'ossequio e della deferenza pubblica; mentre nessuna delle altre questioni che sono sul tappeto offrirebbe la stessa opportunità di ottenere attenzione e onore agli occhi dell'élite sociale della comunità. Consideriamo l'affetto. Può darsi che degli amici intimi di A, che di solito sono ben poco attratti dalle vicende politiche, siano invece interessati in modo molto intenso a x1.

Consideriamo la rettitudine. Può darsi che alcune delle questioni sul tappeto siano oggetto di interesse da parte dei capi religiosi della comunità, i quali - per es. - si sentono scandalizzati per le conseguenze della negligenza del governo in materia di assistenza ai bambini handicappati. Consideriamo infine i servizi dell'istruzione, della ricerca e della sanità. Può darsi che alcune decisioni politiche appaiano incidere in alto grado sulle possibilità di attuazione di questi valori.

L'analisi dei valori che sono in gioco per un determinato attore politico, può essere condotta dal punto di vista del Sé considerato come un tutto, oppure dal punto di vista di ciascuna delle componenti del Sé: cioè di ciascuna delle entità collettive con le quali l'attore si identifica. In chiave territoriale, le componenti del Sé vanno dalla comunità locale e dalla regione alla nazione, a un insieme di nazioni e all'intero pianeta. In chiave funzionale, le componenti del Sé possono essere classi, gruppi di interesse, tipi di personalità (o anche livelli di crisi politica).

A un certo punto l'analisi degli esiti decisionali richiede che tutti i diversi attori politici vengano collocati in modo appropriato in relazione con tutte le decisioni che sono state prese in un dato periodo di tempo. A sua volta, questo richiede che si adottino dei criteri per classificare le diverse decisioni sulla base della loro importanza per la comunità politica considerata in tutte le sue dimensioni, oppure in rapporto con un particolare valore (il potere, la ricchezza e così via) o, ancora, in rapporto con un particolare compito istituzionale (per es. quello legislativo).

Tra i criteri per decidere dell'importanza di una decisione, vi è quello della stima dei valori che sono in gioco nella decisione: valori, per es., che possono essere elevati in materia di tassazione, e insignificanti in altri campi. Un primo, approssimativo indicatore dell'importanza delle decisioni è dato dal livello di attenzione pubblica che esse suscitano: la durata delle sedute e delle discussioni pubbliche, lo spazio occupato dalle notizie e dai commenti in tutti i mezzi di comunicazione di massa, il quantum delle attività dei partiti politici, dei gruppi di pressione e delle altre associazioni.

Le ricerche empiriche mostrano che, a tutti i livelli di governo, gli individui e i gruppi che partecipano in modo attivo al processo politico tendono a mutare quando si passa dall'uno all'altro problema, o dall'uno all'altro settore di problemi. Pertanto, a uno stesso grado di partecipazione attiva al processo politico in due momenti diversi può corrispondere, nei due

momenti, la presenza di coalizioni del tutto diverse che sono di volta in volta attratte nell'arena politica per sostenere o per contrastare questa o quella decisione politica.

Il flusso degli esiti decisionali in un determinato periodo di tempo può essere concepito come ʿconflittuale' o come ʿcooperativo' dal punto di vista dei diversi attori politici. Spesso il modo di concepire il potere politico si ancora a un insieme di decisioni che, per il loro carattere drammatico e per la loro importanza storica, assumono un grande rilievo nella coscienza degli uomini. Per esempio, una concezione del potere politico come quella implicita nell'asserzione che in politica si può soltanto vincere o perdere, acquista senso se pensiamo a un'orda di Mongoli che annienta il nemico, o che distrugge le sue risorse o la sua volontà di resistere. Si narra che Genghiz Khān abbia affermato che ʿʿla gioia più grande che un uomo possa conoscere è soggiogare i nemici e farseli trascinare davanti; montare i loro cavalli e prendere tutte le loro cose; vedere le lacrime di quelli che li amavano, e stringere tra le braccia le loro mogli e le loro figlie". La concezione del potere politico che è qui implicita, è a somma zero; un attore politico ottiene dei vantaggi soltanto se l'altro attore subisce delle perdite.

Questo modo di intendere il potere politico viene solitamente respinto, perché è troppo limitato. In particolare, esso trascura quelle decisioni politiche con le quali non si distrugge nè si soggioga un nemico, e che sono tuttavia di enorme importanza per la comunità politica. Prendiamo, per es., delle comunità soggette a disastri naturali, come le eruzioni vulcaniche, le inondazioni, i cicloni e così via. In queste circostanze, può accadere che governanti e leaders sociali agiscano di concerto, prontamente e secondo le linee tradizionali, per mobilitare insieme la popolazione e ridurre al minimo le perdite. Leggi e regolamenti sono proposti e approvati senza dissenso alcuno, e agevolmente applicati. Le direttive provenienti dal governo sono seguite in modo spontaneo e unanime; e ognuno si aspetta che, in questo modo, la sua posizione, rispetto all'intera gamma dei suoi valori, sarà migliore di quel che sarebbe altrimenti (cioè se i detentori del potere politico non emanassero quelle direttive, o se esse non venissero eseguite). Come scrive Catlin, ʿʿil desiderio di dominazione è una specie particolare del desiderio di potere, ed è determinato da una paura consolidata di incontrare delle frustrazioni. Un'altra specie è l'inclinazione verso il potere cooperativo" (v. Catlin, 1962, proposizione 10). Nei momenti culminanti dell'emergenza, l'adesione alle misure dirette a farvi fronte è unanime, e ognuno porta aiuto a tutti quelli che appaiono agire nell'interesse della collettività. Esiste una comunanza di

aspettative sulla natura della minaccia incombente e sulle linee di condotta più adatte per ridurre al minimo le perdite. In molti sensi il potere politico è condiviso: gli attori danno il loro sostegno (i loro voti) alle misure adottate; ciascuno fa propria l'immagine comune dell'insieme complesso e molteplice degli eventi passati, presenti e futuri, in cui si trova coinvolto; ciascuno sente di agire libero da coercizioni altrui e riconosce che debbano essere irrogate sanzioni gravi solo nel caso improbabile che qualcuno si metta contro la comunità.

Tra le decisioni che vengono percepite a somma zero dalle coalizioni contrapposte e quelle che hanno invece carattere cooperativo esiste un continuum con tutti i gradi possibili di conflittualità o di cooperazione. Da principio, quando si apre una determinata controversia, gli attori sono portati a porre sul tappeto le loro richieste contrastanti. Spesso, tuttavia, il risultato finale finisce per essere un compromesso, nel senso che da entrambe le parti gli attori registrano sia dei ˙guadagni' sia delle ˙perdite': per esempio, in una contrattazione con i sindacati, può avvenire che il governo ceda sui salari, ma rimanga fermo sull'orario di lavoro. Ma il risultato finale può anche essere differente. Gli attori si accordano per una soluzione del conflitto, dalla quale tutti si attendono dei guadagni netti, e per la quale nessuno di loro è in grado di stabilire in modo univoco che una parte ha vinto e che un'altra ha perso. Può accadere che, nel corso della contrattazione, emerga una nuova alternativa politica - per es., un piano pensionistico - che apra la strada a una soluzione del conflitto genuinamente cooperativa. E in questo caso può pure darsi che, mentre i capi percepiscono la natura cooperativa del risultato, la base sia invece di parere opposto, e almeno da principio si mostri recalcitrante.

L'analisi dei modi in cui gli attori politici interpretano un risultato decisionale deve essere tenuta distinta dall'analisi con la quale un osservatore scientifico cerca di stabilire in maniera oggettiva il significato di quell'esito decisionale per tutti gli interessi in gioco. L'osservatore scientifico distingue tra gli interessi ˙proclamati' dai diversi attori in gioco, da una parte, e i loro interessi ˙reali', dall'altra. Egli distingue tra gli interessi ˙comuni', che comportano dei vantaggi di valore per tutti o per la maggioranza dei membri della comunità, e gli interessi ˙particolaristici', che comportano dei vantaggi di valore per alcuni e delle privazioni di valore per molti. E, naturalmente, gli interessi comuni veri non vanno confusi con quelli che sono semplicemente proclamati come tali. Ancora, conviene distinguere tra gli interessi ˙inclusivi', che coinvolgono tutti o la maggior parte dei membri

della comunità politica, e gli interessi ʿesclusivi', che coinvolgono un numero di persone molto limitato.

Gli studiosi del potere politico non sono mai stati del tutto soddisfatti delle analisi del potere che non fanno altro che riassumere gli eventi del passato. Si riconosce generalmente, per esempio, che una proposizione come ʿʿA ha potere politico" resta imprecisa, e richiede ulteriori specificazioni. In rapporto a quali circostanze ambientali A ha potere politico? Poiché i dati disponibili non consentono di trarre delle inferenze per tutte le possibili circostanze ambientali, le asserzioni che possiamo fare sopra il potere politico di A rimangono in qualche modo ipotetiche. Per esempio, in un dato momento può risultare difficile comparare tra loro il potere di A e il potere di B, perché i dati che abbiamo a disposizione non ce li presentano mai in contrapposizione l'uno con l'altro in una controversia che sia per entrambi di eguale importanza.

Questa insoddisfazione, che si prova quando ci si basa esclusivamente sui dati relativi ai processi decisionali del passato, è uno dei fattori che hanno fatto nascere di recente la tendenza a escogitare metodi per studiare in modo approfondito gli eventi futuri (v. de Jouvenel, 1965). Certe situazioni sono osservate come situazioni di ʿcontrollo', mentre altre vengono programmate come prototipi o come esperimenti. Un prototipo differisce da un esperimento principalmente perché implica una comparazione tra prassi istituzionali. Un esperimento, al contrario, non riguarda di regola le prassi istituzionali, come per esempio le votazioni: esso scompone il modello di condotta in diverse variabili particolari (come l'attenzione, la motivazione, i costi e i benefici), che possono essere parte integrante di parecchie prassi istituzionali.

Tra gli specialisti persistono delle differenze di opinione in merito ad alcune dimensioni che si riscontrano in rapporti di potere. Un gruppo di controversie ha la sua radice nel mancato riconoscimento del fatto che un rapporto di potere fra A e B è un rapporto tra chi ʿattribuisce potere' (B) e chi ʿè investito di potere' (A). Nelle parole di Locke, ʿʿi poteri sono rapporti, non agenti" (An essay concerning human understanding, libro II, cap. 21). Come si è mostrato analizzando i valori di base, il potere di A risiede nella risposta di B, attuale o potenziale, che conferisce potere ad A. A tiene conto di B, e così facendo cerca di prevederne le risposte. Di conseguenza, A potrà trattenersi dal superare i limiti di tolleranza di B, così come A li percepisce (Friedrich - v., 1963, cap. II - ha messo in evidenza ʿʿla regola delle reazioni previste").

Per molti fini, si può percorrere la catena causale fino ad arrivare ai fattori che contribuiscono a determinare le predisposizioni di A in riferimento a B, o viceversa. Naturalmente lo studio analitico dei processi del potere ha cercato di accrescere il numero, e di raffinare il trattamento, dei fattori ambientali che possono condizionare il peso, la sfera e il campo del potere.

g) I sistemi politici: strutture e funzioni decisionali

Un modello sistemico del processo politico nel suo insieme, o delle parti che lo costituiscono, fornisce una guida per studiare le relazioni che vi sono implicate, o per cercare di influire su di esse. Un sistema è un modello di fattori o di prassi, i cui rapporti reciproci sono relativamente stabili. Per fini pragmatici o di intervento, il punto di partenza è dato dalla scelta dei fini e dalla formulazione delle strategie per conseguirli. Per fini di conoscenza scientifica, si può prendere le mosse dalle linee di tendenza, dalle condizioni o dalle proiezioni. Per studiare particolari decisioni o insiemi di decisioni, è conveniente fare uso di un modello teorico che distingue sette tipi o fasi di esiti decisionali: informazione promozione prescrizione invocazione applicazione terminazione valutazione. Le frecce si potrebbero moltiplicare, in modo da collegare ciascun tipo o fase di esito decisionale con tutti gli altri. Infatti, queste componenti del processo globale di decisione sono tra loro interattive.

L'ʿinformazione' comprende la raccolta, l'elaborazione e la diffusione delle notizie per tutti gli attori che partecipano al processo decisionale. Tra le strutture statali specializzate nello svolgimento di questa funzione vi sono gli enti che raccolgono informazioni in modo palese o segreto (per es., gli istituti di statistica e i servizi di spionaggio), gli istituti di previsione, gli uffici di programmazione, gli uffici di censura. La ʿpromozione' consiste nel diffondere, sollecitare e coadiuvare una determinata domanda politica (cioè la richiesta di una prescrizione) concernente delle persone, dei gruppi, delle organizzazioni o dei problemi. I partiti politici e i gruppi di interesse sono le strutture più importanti che si occupano di attività promozionali. La ʿprescrizione', cioè l'emanazione di regole prescrittive, stabilizza le aspettative concernenti le norme, che sono assistite da sanzioni gravi in caso di mancata osservanza. Le strutture specializzate nello svolgimento di questa funzione comprendono le assemblee costituenti, i parlamenti e gli organi esecutivi che emettono regolamenti.

L'ʿinvocazione' è l'atto di qualificare, in via provvisoria, una situazione di fatto come conforme o non conforme alle norme prescritte. La polizia, i pubblici accusatori e i tribunali di primo grado assolvono questo compito in modo altamente specializzato. Svolgono, del pari, questa funzione tutti gli uffici amministrativi chiamati a intervenire in determinate situazioni concrete in conformità con i regolamenti. L'ʿapplicazione' è l'atto di qualificare, in via definitiva, una situazione di fatto come conforme o non conforme alle norme prescritte. È questa la funzione, per esempio, delle corti di appello e della maggior parte delle strutture burocratiche impegnate nell'amministrazione civile e militare. La ʿterminazione' consiste nell'estinguere una determinata prescrizione e nel rispondere alle pretese di coloro che agirono in buona fede allorché la prescrizione era ancora vigente e si trovano a patire delle privazioni di valore a causa della sua estinzione. Nelle società caratterizzate da un ritmo di innovazione molto intenso, sorge spesso la necessità di dar vita a particolari strutture chiamate a far fronte alle pretese degli individui o dei gruppi espropriati: per esempio, dando loro degli indennizzi o cercando loro dei nuovi alloggi. La ʿvalutazione' consiste nello stimare il flusso delle decisioni, considerate nel loro insieme, alla stregua degli obiettivi politici che si vogliono perseguire, e nell'identificare le persone che, di fatto o di diritto, sono responsabili dei successi o dei fallimenti nell'attuazione dei valori-fini. Si possono creare, per esempio, delle commissioni di inchiesta per cercare di individuare le persone responsabili nei confronti della comunità per un disastro nazionale, o anche per fatti meno gravi e di portata minore.

Un modello astratto di processo decisionale come quello che abbiamo esposto qui sopra, può servire per esplorare le relazioni sistemiche tra le strutture pubbliche e le strutture private specializzate nello svolgimento di questa o quella funzione. Oppure può servire allo scopo più generale di studiare tutte le funzioni nel processo decisionale di una determinata arena, nazionale, internazionale o regionale. Oppure allo scopo più limitato di studiare una data struttura e le sue funzioni interne o esterne. Il modello può essere corretto a piacere, per tener conto di variabili di qualsivoglia grandezza o di qualsivoglia grado di complessità.

Consideriamo l'impiego del modello per stabilire i rapporti di interazione che intercorrono tra gli organi e gli enti pubblici in un sistema politico fortemente statizzato. Supponiamo di cominciare dalla constatazione di un atto di informazione: per es., la decisione di mettere in opera un determinato piano. Supponiamo che il piano preveda un dato aumento percentuale delle fattorie collettive e dei trattori in un periodo di cinque anni. Subito si mettono in moto

il ministero dell'informazione pubblica e il partito unico, per appoggiare la proposta con le loro attività promozionali. A questo punto il piano diventa oggetto di prescrizione da parte degli organi legislativi ed esecutivi appropriati. Tutti i funzionari pubblici implicati nel settore emanano le direttive conseguenti entro i limiti della loro autorità. Le direttive vengono applicate e portate a esecuzione dalle organizzazioni e dagli individui che ne sono i destinatari. Via via che i trattori si moltiplicano e le fattorie collettive si espandono, vengono abbandonati modi di produzione adottati in precedenza (per es., vengono estinte le fattorie private). Commissioni d'inchiesta indagano sul grado di successo o di insuccesso del programma, e stabiliscono i tipi di condotta che vanno rafforzati con il conferimento di premi e quelli che vanno scoraggiati con l'irrogazione di punizioni.

L'impiego del modello in un sistema meno statizzato mostrerà che vi è un numero molto maggiore di attività che vengono svolte dal settore privato. Possiamo cominciare con il prendere in considerazione il ruolo svolto dai mezzi di comunicazione di massa nel campo dell'informazione. L'informazione può riguardare, per es., il crollo di diversi ponti e l'inondazione delle autostrade. Attività promozionali sono prontamente intraprese dai commentatori e dagli editorialisti dei mezzi di comunicazione di massa, da gruppi economici e da altri gruppi di interesse privati, dai leaders e dai candidati dei diversi partiti politici in concorrenza tra loro. Il parlamento si occupa subito del problema, e prescrive alla fine un nuovo programma di lavori pubblici nel settore. Gli amministratori pubblici e i gruppi privati interessati cominciano a dare applicazione alle nuove norme prescrittive (invocazione), e preparano particolari progetti di intervento. I progetti vengono pienamente eseguiti dai funzionari pubblici e dai gruppi privati che ne sono responsabili. I regolamenti per la costruzione dei ponti e delle autostrade, che erano prima in vigore, sono portati a terminazione. Prima o poi commissioni pubbliche e gruppi di ricerca privati indagano sul grado di successo o di insuccesso del nuovo programma di lavori pubblici, e propongono sistemi di incentivi e di sanzioni per migliorare il rendimento del programma.

Il modello può essere utilizzato per studiare il peso variabile di tutte le diverse strutture che assolvono una determinata funzione. E, come risulta dall'analisi precedente, applicando il modello al processo decisionale di una determinata struttura, si possono prendere in considerazione sia le relazioni interne alla struttura, sia le sue relazioni esterne.

Considerata nel più ampio contesto del processo decisionale complessivo dell'arena politica, una determinata struttura, per quanto formalmente specializzata per l'esercizio di una o due

funzioni, contribuisce in realtà, in grado maggiore o minore, anche all'esercizio di tutte le altre. Per esempio, le assemblee legislative non si occupano soltanto delle funzioni della prescrizione e della terminazione. Possono prendere in seria considerazione particolari lamentele (invocazioni), o emanare norme che si riferiscono alle pretese di un solo individuo (il che costituisce un atto di applicazione). Inoltre, le assemblee legislative si impegnano in modo peculiare a stimare l'efficacia dell'azione del governo e della pubblica amministrazione, giudicandola complessivamente soddisfacente oppure insoddisfacente (valutazione); e le sedute delle assemblee sono, naturalmente, sede di attività informative e promozionali.

Analizzando i diversi tipi o fasi di esiti decisionali, si può scoprire che certi attori politici hanno diverse posizioni di potere in rapporto a differenti funzioni. Dalle rivoluzioni europee del XIX secolo le vecchie formazioni sociali uscirono spesso conservando il controllo di particolari organi di governo: un controllo che consentì loro di impedire delle innovazioni di tipo radicale. La Camera dei Lords della Gran Bretagna ha avuto i suoi corrispettivi sul continente europeo. L'aristocrazia terriera si rifugiò di regola nei servizi diplomatici, nel corpo degli ufficiali superiori e nei ranghi elevati della burocrazia. Le rivoluzioni comuniste del XX secolo, pur utilizzando all'inizio le competenze di elementi del vecchio regime, hanno poi cercato di eliminare le formazioni sociali del passato e di dar vita a un nuovo ordine omogeneo. A loro volta, le rivoluzioni anticoloniali dell'Africa e dell'Asia meridionale, se vengono sottoposte ad analisi sistematica in periodi di tempo successivi, palesano di solito delle combinazioni di attori molto complesse. In India, per es., i funzionari pubblici indigeni, che si erano formati negli ultimi anni dell'era coloniale, si risentirono molto per l'azione dei capi politici che utilizzarono le assemblee legislative, i partiti politici e i mezzi di comunicazione di massa per limitare il loro ruolo nell'ambito del processo decisionale. Nei nuovi Stati africani, si possono scoprire importanti fattori di differenziazione analizzando l'origine tribale delle forze dell'esercito e della polizia.

È fuor di dubbio che l'analisi sistemica è essenziale per comprendere e spiegare scientificamente il funzionamento dei sistemi politici. Un problema di fondo è stabilire quali siano le condizioni in presenza delle quali si verificano dei cambiamenti nella posizione di potere delle strutture di governo e di quelle partitiche. Un'ipotesi fondamentale è che certi attori, che fanno parte del sistema, vedano crescere il loro potere, quando gli elementi politicamente e socialmente influenti giudicano che essi assecondano, più degli altri attori

del sistema, la propria posizione di valore (cioe' la propria posizione in rapporto con tutti i valori). Per es., nei sistemi bipartitici e multipartitici può accadere che ciascun partito riceva un sostegno in qualche modo delimitato da parte di determinati gruppi regionali o funzionali, i quali si aspettano che quel partito difenda e favorisca i loro interessi. In questo senso, una divisione territoriale tra nord e sud è caratteristica degli Stati Uniti, dell'Italia e di diversi altri paesi.

Un'analisi del cambiamento delle istituzioni politiche, infine, concentrerà l'attenzione sull'ˇinnovazione' di una particolare prassi o insieme di prassi, sulla ˇrestrizione' delle prassi del passato, e sulla ˇdiffusione' di nuovi modelli.

h) I sistemi politici: risultati ed effetti

Nel paragrafo precedente abbiamo esaminato le relazioni che intercorrono tra le diverse componenti istituzionali di un sistema politico. Ora siamo in grado di esaminare il sistema politico dal punto di vista dei suoi risultati e dei suoi effetti di valore. I ˇrisultati' sono vantaggi o privazioni di valore che derivano in modo immediato dalle decisioni; gli ˇeffetti' sono ulteriori conseguenze che si producono a partire dai risultati.

Il primo problema che si pone in questo campo è di stabilire quali preferenze - cioè le preferenze di quale attore o osservatore - debbano essere considerate come rilevanti. È infatti chiaro che gli stessi eventi possono essere apprezzati in modo diverso dal punto di vista di differenti attori politici o osservatori scientifici (v. Brecht, 1959). Per diversi fini di ricerca, gli scienziati politici possono partire dai propri valori-fini, oppure assumere come punto di partenza le preferenze di altri. Nel mondo contemporaneo i problemi concernenti le preferenze sono di grande interesse, sia per gli scienziati sia per gli uomini politici, specialmente quando si tratta di ˇmodernizzare' le tecnologie che vengono impiegate in una data comunità politica (v. Braibanti, 1969).

Per fini espositivi, adotteremo come punto di partenza i valori-fini di un'élite politica che cerca di trasformare una società tradizionale. E delimitiamo ulteriormente il campo, prendendo in considerazione soltanto gli obiettivi interni dell'élite politica, e postulando che essa cerchi di accumulare il potere politico necessario per porre in essere o per conservare un ordine pubblico compatibile con i principi della dignità dell'uomo. Il rispetto della dignità dell'uomo, come qui l'intendiamo, implica un sistema di produzione e di

distribuzione dei valori conforme con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Lo scopo è di combinare insieme alti livelli di accumulazione dei valori, da una parte, e il progresso nella direzione dell'uguaglianza tra gli uomini, dall'altra.

'Accumulare' il potere nella forma particolare che corrisponde ai fini di un'élite, significa accrescere il sostegno per il sistema costituzionale preferito. Per sistema costituzionale intendiamo il modello fondamentale della distribuzione dell'autorità e del dominio. Il potere è efficace quando è in grado di proteggere e di migliorare la struttura di base del sistema politico e di tutti gli altri sistemi nell'ambito della società.

Cerchiamo di chiarire, in maniera un po' più particolareggiata, gli scopi che si possono perseguire nella prospettiva indicata. Se il potere (P) non deve appartenere a poche persone, ma essere diffuso in modo ampio, è essenziale che vengano adottate e modellate a questo fine le istituzioni dello Stato democratico. Un altro obiettivo politico è la diffusione del sapere (S), che richiede che l'élite politica presti sostegno ai mezzi di comunicazione di massa, agli istituti di istruzione superiore e alla ricerca scientifica. Gli obiettivi concernenti il valore della ricchezza (R) sono spesso in primo piano: di solito il potere politico mette in moto gli incentivi economici necessari per incoraggiare l'introduzione delle nuove tecnologie a base scientifica nell'agricoltura, nell'industria e negli altri settori produttivi. La sicurezza, la salute e il comfort, cioè le componenti del valore del benessere (B), vengono promossi con programmi politici intesi a diffondere e ad assecondare la pratica dell'igiene personale e a costruire ospedali, cliniche e altri impianti sanitari. Altri programmi politici mirano ad accrescere e diffondere le opportunità di coltivare le abilità (A) adatte per le nuove professioni, mansioni e arti espressive.

L'azione politica è diretta, inoltre, ad accrescere la lealtà verso le istituzioni della nazione in via di sviluppo, e a modificare i rapporti familiari in modo che si armonizzino con i nuovi scopi complessivi del sistema politico (la lealtà e l'amore sono componenti del valore dell'affetto, F). Altri programmi politici sono rivolti a influenzare il valore del rispetto (T), assecondando la liquidazione del sistema delle caste e di altre pratiche di discriminazione sociale. Si cerca, infine, di influenzare il valore della rettitudine (D), attaccando la corruzione e cooperando con le organizzazioni religiose che professano principi morali in favore del rinnovamento.

Naturalmente, non si deve credere che, in un dato periodo di tempo, i risultati e gli effetti del processo decisionale siano tutti positivi, anziché negativi, in rapporto ai diversi valori. Può accadere, per esempio, che le iniziative intraprese per allargare la base del potere nei villaggi e nelle diverse regioni del paese vengano rese vane dall'opposizione dei vecchi signori terrieri e dei vecchi capi razziali; che i primi istituti di studi superiori languiscano per la deficienza di attrezzature, di insegnanti e di studenti; che i ponti di nuova costruzione siano travolti dalle piene dei fiumi; che gli ospedali e le cliniche cadano nel discredito a causa dello scoppio di epidemie dovute alla precarietà delle condizioni igieniche e all'inefficienza dei servizi sanitari; che le scuole vivano stentatamente a causa dell'opposizione dei genitori; che i capi tribali si tengano estranei ai processi di costruzione della nazione, indebolendo così la lealtà verso i simboli nazionali; che i sistemi delle classi o delle caste risultino inattaccabili; che i vecchi codici morali alimentino la corruzione pubblica.

Si ha accumulazione dei valori, in un determinato periodo del funzionamento di un sistema politico, quando il loro ammontare complessivo al momento finale del periodo (T1) è maggiore che al momento iniziale (T0). Può anche verificarsi una dissipazione dei valori, quando si producono mutamenti in senso regressivo anziché in senso progressivo. Nell'analisi dei valori è importante comprendere appieno che in qualsivoglia atto che compaia nell'ambito del processo decisionale, sono sempre implicate tanto delle predisposizioni psicoculturali quanto delle risorse fisiche. Pertanto, l'accumulazione del potere è positiva, quando le predisposizioni in sostegno dell'ordine pubblico e civile desiderato, che erano presenti nel momento T0, sono rimaste costanti o si sono intensificate al momento T1, e quando le risorse materiali, che erano disponibili nel momento T0, sono state ricostituite dopo l'uso o sono state accresciute al momento T1. Ciò vuol dire che i modi e le vie con cui gli attori del processo sociale coltivarono nel momento T0 le prospettive politiche desiderabili (dal punto di vista dei fini o delle preferenze che abbiamo postulato), furono tali da produrre dei guadagni netti di valore, in grado sufficiente per tenere in vita o per rafforzare quelle stesse prospettive nel momento T1. E tali prospettive furono anche efficaci per agire positivamente sulle capacità necessarie per conservare integro o per accrescere l'ammontare totale delle risorse materiali. In tutto ciò è pure implicito che le prospettive politiche negative, che erano presenti nel momento T0, hanno subito delle correzioni o sono state annullate al momento T1. Un modello teorico come questo si basa

sul postulato della massimizzazione dei valori, ed è confermato da ricerche empiriche come quelle che abbiamo ricordato.

Gli attori del processo politico che ottengono dei vantaggi in rapporto a un determinato valore possono investire quel che hanno guadagnato per accrescere in futuro questo stesso valore, oppure possono scambiarlo con un altro. Nel primo caso abbiamo un''ˇaccumulazione del valore'; nel secondo caso un ˇgodimento immediato' del valore originario, come accade quando il potere viene speso per avere ricchezza, rispetto a qualsivoglia altro valore diverso dal potere. Un'ulteriore, analoga distinzione deve farsi in rapporto ai godimenti immediati. Dopo aver scambiato il potere con la ricchezza, o con qualsiasi altro valore, A può accumulare (investire) questo secondo valore, oppure disporne nel futuro immediato (consumo). Bisogna inoltre osservare che l'attore che riceve un vantaggio di valore in cambio del valore che ha dato ad A (cioè del ˇgodimento' che gli ha fornito) può includere questo introito proveniente da A nel suo reddito lordo complessivo, in qualità di produttore di un dato valore (per es. in qualità di produttore economico); sicché egli deve sottrarre diverse voci passive prima di arrivare al suo reddito netto. I guadagni netti in rapporto a un dato valore, l'attore li può quindi accumulare (cioè: usare per accrescere lo stesso valore in futuro), oppure godere.

Lo scopo principale dell'analisi dei valori è determinare ˇchi ottiene che cosa', cioè ˇchi ottiene quali valori', in un determinato periodo di tempo, in relazione al funzionamento di un dato sistema politico. In chiave dinamica, lo scopo è stabilire le condizioni alle quali gli attori di un'arena politica possono accumulare i valori e determinare i principi strategici in base ai quali si possono conseguire i risultati desiderati.

Molto importante è l'utilità dell'analisi dei valori ai fini dell'analisi delle istituzioni. Ecco alcune delle questioni fondamentali in questo campo: a quali condizioni i sistemi politici chiamati in un certo modo (per scelta propria, o perché così sono chiamati da altri) producono gli stessi risultati oppure risultati diversi? a quali condizioni i sistemi politici chiamati con nomi differenti producono risultati diversi oppure gli stessi risultati? quando le ˇdemocrazie capitaliste', le ˇdemocrazie socialiste', le ˇoligarchie capitaliste' o le ˇoligarchie socialiste' accrescono o diminuiscono l'accumulazione o la dissipazione dei valori, oppure il grado di uguaglianza o di disuguaglianza nella distribuzione dei valori?

È un luogo comune delle ricerche comparative che le generalizzazioni empiriche siano condizionate da determinati profili evolutivi o cicli, nei quali si collocano i fenomeni sotto osservazione. In certi momenti, in un determinato processo politico, la direzione e l'intensità dell'azione delle variabili rilevanti possono disporsi entro il ˙ciclo A → B′; mentre in altri momenti la direzione e l'intensità dell'azione delle stesse variabili possono disporsi entro il ˙ciclo B → A′. Si tratta dei ben noti modelli ciclici della politica che sono stati confermati, almeno in parte, dai dati empirici raccolti in diversi periodi di tempo.

Queste fluttuazioni possono riguardare ogni possibile aspetto del processo politico: movimenti verso l'unificazione o la divisione territoriale, verso la rivoluzione o la controriforma, e così via. Se una generalizzazione appare specialmente accettabile, è perché si appoggia su combinazioni di fatti cospicue o ricorrenti. Consideriamo, per esempio, la ˙legge ferrea dell'oligarchia', che fu riportata alla ribalta dagli studi di R. Michels sui partiti socialisti. Ebbene, in certe circostanze esiste una legge ferrea di segno opposto, nel senso che le organizzazioni passano da un stato di alta concentrazione del potere a uno stato di bassa concentrazione. Oppure consideriamo l'asserzione di lord Acton che ˝il potere corrompe; e il potere assoluto corrompe assolutamente". Un'investigazione accurata mostra che anche la ˙mancanza di potere' corrompe; e che, in ogni caso, i cambiamenti nella posizione di potere non sono collegati in modo univoco e necessario con la corruzione o con la rettitudine.

Da tutto ciò deriva un'importante sfida intellettuale: quella di studiare attentamente il modo in cui gli eventi si dispongono nel tempo, e di pensare in modo creativo all'insieme complesso e molteplice degli eventi del passato e del futuro.

i) Il passato e il futuro in politica

Gli attori che prendono le decisioni riflettono il passato e agiscono esclusivamente sul futuro. Se si può avere conoscenza solo di quel che è oggetto di osservazione, allora la parola non può essere applicata alle proposizioni relative al futuro. Sorge così il problema di stabilire se e come possiamo accrescere il realismo delle aspettative circa gli eventi politici a venire, comprendendo tra questi anche le conseguenze delle strategie che adottiamo noi stessi per influenzare gli svolgimenti politici.

Prima di tutto, è opportuno procedere, nelle possibili proiezioni del futuro, a un' estrapolazione ordinata delle linee di tendenza del passato. La quantità dei dati già disponibili, e di quelli che possiamo raccogliere a questo fine, è così imponente che dobbiamo ricorrere a dei procedimenti selettivi. Una tecnica promettente consiste nell'uso critico dei ˹costrutti dinamici' (v. Lasswell, 1935, cap. 1). Un costrutto dinamico colloca il presente, che via via si schiude, nel mezzo dell'evoluzione che da importanti cambiamenti politici, che si sono verificati nel passato, porta ad altri importanti cambiamenti politici, che si immagina debbano verificarsi nel futuro. In questo modo, un costrutto dinamico fornisce un quadro di riferimento selettivo, per orientare tanto la ricerca sul presente quanto la riflessione sul futuro. Possiamo ridefinire in chiave di costrutti dinamici tutte le interpretazioni generali della nostra epoca storica (come, per es., quella che concepisce il nostro tempo come una transizione dal ˹capitalismo' al ˹socialismo', o quella che lo concepisce come una transizione da un ˹mondo diviso in Stati nazionali in conflitto tra loro' a un ˹mondo unificato in una sola comunità politica'). In talune formulazioni, una certa evoluzione storica ˹da... a...' viene presentata come fondata scientificamente, e perciò ˹inevitabile'. Queste pretese sono ovviamente scorrette e interessate; ma, una volta che siano espunte da una data concezione generale della storia contemporanea, quest'ultima acquista la forma di un costrutto dinamico e diventa una guida provvisoria che può risultare utile sia per la scienza sia per l'azione politica.

Affermare che i costrutti dinamici non sono teorie scientifiche non è lo stesso che affermare che la conoscenza scientifica è irrilevante per la loro elaborazione. Al contrario, l'impiego corretto e controllato di un costrutto dinamico richiede che si studino in modo accurato, con il metodo della scienza, tanto le linee di tendenza politiche quanto i fattori che le condizionano. Estrapolando nel futuro immediato le tendenze politiche del passato prossimo, siamo in grado di stimare la probabile collocazione nello spazio e la probabile successione nel tempo di diversi confronti e conflitti tra differenti Stati o movimenti politici in espansione. Per cercare di stimare il risultato dei conflitti nel futuro, bisogna far tesoro della conoscenza scientifica disponibile circa la soluzione dei conflitti nel passato. La considerazione accurata dei modelli esplicativi utilizzati dalla scienza, inoltre, richiama l'attenzione su tutte le variabili rilevanti, alcune delle quali possono essere state trascurate nei primi tentativi di estrapolazione. A ogni stadio del lavoro, si tratta di analizzare come una variabile, o una costellazione di variabili, influenzerà l'identità degli attori che

partecipano al processo politico, le loro aspettative relative ai valori, e quali conseguenze deriveranno da questi cambiamenti.

Un altro criterio di selezione è di tipo normativo. Quali sono i fini che i principali attori che partecipano al processo politico coltivano e perseguono? Oppure, quali sono i fini coltivati e sostenuti dagli stessi studiosi e scienziati? Nell'attuale momento storico, ci stiamo muovendo nella direzione dell'attuazione di questi risultati desiderati, ovvero ci stiamo muovendo nella direzione opposta? Supponiamo, per esempio, di prendere sul serio la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (e altre dichiarazioni simili). Il nostro problema sarà allora di stabilire quali siano le strategie più efficaci per passare dallo stato attuale del mondo allo stato che corrisponde ai nostri fini. Come punto di partenza nel passato, possiamo prendere il XVIII secolo, prima della Rivoluzione francese. Il punto di arrivo nel futuro (per es., l'anno 2000) va selezionato, non come il momento per la realizzazione di un'utopia, ma come una data conveniente per la ricerca e per l'azione. Il punto di arrivo lo possiamo anche spostare in avanti, via via che ci inoltriamo nel futuro, e via via che si accrescono i dati a nostra disposizione, poiché l'informazione che avevamo al momento T0 (cioè al momento di inizio della nostra analisi) viene vagliata alla luce degli eventi successivi fino al momento T1 (cioè al momento a cui siamo giunti successivamente, lasciandoci indietro il momento T0).

Non è detto che i costrutti dinamici debbano riguardare per forza il mondo intero e lunghi periodi di tempo. Per esempio, un costrutto dinamico foggiato per la Repubblica del Sudan può concentrare l'attenzione sul Sudan e i paesi vicini (l'Egitto, la Libia, la Repubblica Centroafricana, il Congo, l'Uganda, il Kenya, l'Etiopia), e occuparsi in particolare della posizione futura della popolazione Dunka del sud. I costrutti dinamici possono venir progressivamente ristretti, fino a ridurre ai minimi termini sia l'ambito spaziale sia il periodo di tempo presi in considerazione. Tuttavia, si deve tener presente che, se si perde di vista il contesto più vasto in cui si situano i fenomeni limitati nel tempo e nello spazio, l'utilità di questi costrutti viene meno. È evidente, per esempio, che i rapporti tra la componente islamica e quella cristiana del Sudan saranno condizionati in modo profondo dai cambiamenti nella posizione di potere del blocco ʿislamico' e del blocco ʿcristiano' nella politica mondiale. Questi mutamenti nella politica mondiale aprono infatti nuove possibilità di azione politica per i diversi gruppi nazionali o per quelli che sono portatori di diverse tradizioni culturali.

I costrutti dinamici si possono impiegare in modo deliberato per saggiare la rigidità delle prospettive globali sia degli scienziati politici sia degli uomini politici. A partire da Marx, l'avvicendamento delle classi sociali (e delle caste) è diventato il quadro concettuale di base più comunemente adoperato per orientare le indagini politiche e per correggere gli orientamenti più tradizionali, che puntavano sull'avvicendamento degli ˂imperi', delle ˂civiltà', delle ˂religioni' o delle ˂razze' (v. Dahrendorf, 1959). Quello di ˂razza', se preso alla lettera, è un concetto biologico: o, più esattamente, un concetto pseudobiologico. Se consideriamo gli enormi progressi che sono stati fatti di recente dalle scienze biologiche (specialmente rispetto al codice genetico), dobbiamo guardarci dal trascurare la possibilità che nuove ideologie ˂biologiche' (o pseudobiologiche) prendano vita in futuro e assumano un ruolo significativo nella distribuzione mondiale del potere. Se il razzismo, per es., si diffonde, l'attuale divisione del mondo (l'Africa ˂nera', l'Europa ˂bianca', l'Asia ˂bruna' e ˂gialla') può venire ulteriormente rafforzata. Nell'ambito di queste diverse ˂razze', si possono formare delle concezioni biologiche pronte a fornire una base plausibile per identificare i gruppi razziali ˂superiori', destinati a dedicarsi alla conoscenza scientifica e alla leadership politica. Tendenze come queste porterebbero a restaurare una stratificazione verticale su base ˂biologica', anziché su base ˂economica', e a indebolire le spinte democratiche fondate sull'idea di ˂uomo comune', che tendono verso l'instaurazione di una società che dia a tutti gli uomini uguali opportunità di sviluppare i propri talenti, indipendentemente dal fatto che questi talenti potenziali siano uguali oppure disuguali.

Un altro quadro concettuale di base, le cui possibilità ideologiche sono rimaste scarsamente sviluppate, punta non sulle classi sociali o sulle razze, ma sulle abilità (v. Eulau, 1973; v. Young, 1959). Un gruppo di abilità è composto dalle persone che sono specializzate nella realizzazione di una determinata prassi o insieme di prassi. Per esempio, le abilità di quelli che detengono o ricercano il potere cambiano col tempo il loro contenuto specifico; ma la loro natura resta relativamente costante nei diversi contesti sociali. Si tratta, in particolare, di abilità di comunicazione - come quelle propagandistiche e diplomatiche - e di abilità nella manipolazione delle risorse materiali - come quelle connesse con l'amministrazione dei beni e con l'uso della violenza.

Tra le linee di tendenza che hanno inciso in modo profondo sul processo politico, e che presumibilmente continueranno a incidere nel futuro, vi sono quelle relative allo sviluppo delle tecnologie basate sulla scienza. Fonti di energia come l'acqua e il vento, impiegate

tradizionalmente nel passato per sostituire o integrare la fatica dell'uomo e degli animali domestici, sono state rimpiazzate e sopravanzate in grado incommensurabile da nuove fonti, come il vapore, il petrolio, l'elettricità e l'energia nucleare. La chimica ha scoperto o prodotto per via sintetica nuove sostanze, che consentono di accelerare al massimo i tempi di trasporto dell'energia e di conservare gli oggetti che si producono con il suo impiego. Una delle conseguenze sociali più importanti di questo sviluppo straordinario delle tecnologie basate sulla scienza è l'attenuazione del collegamento spaziale tra le operazioni di presa delle decisioni e quelle di elaborazione delle risorse. Va da sé che le operazioni di presa delle decisioni coinvolgono ognuno dei settori istituzionali (e di valore) della società.

Con l'impiego di una forza di lavoro limitata divenne possibile estrarre il carbone, il petrolio e i metalli dai giacimenti naturali, e trasportarli, o trasportare qualsiasi altra sostanza o energia, ai luoghi di destinazione, attraverso una lunga catena di operazioni. Di conseguenza, le industrie di trasformazione si sono moltiplicate e si sono addensate nelle città, dove hanno a portata di mano lavoratori, clienti e agenzie di ogni tipo (v. Hall, 1966).

La particolare tecnologia delle comunicazioni ha accelerato questo processo. Un ʿsegno' è qualcosa di materiale che viene adattato alla funzione di portare una referenza simbolica. La quantità di materiale o di energia necessaria per un particolare segno, è di regola, molto piccola. Se si costruiscono infrastrutture per la trasmissione dei messaggi per telegrafo, cablogramma, radio o televisione, i bits di informazione (le unità di un segno) diventano straordinariamente minuscoli.

La sfera militare offre un buon esempio del processo con il quale le operazioni di presa delle decisioni si sono allontanate nello spazio dai luoghi in cui si trovano le risorse o in cui queste vengono elaborate. Via via che la tecnologia della comunicazione è diventata più sofisticata, un comandante in capo non è più obbligato a seguire una battaglia o una esercitazione sulla sella di un cavallo. I comandanti supremi siedono comodamente in lontani quartieri generali, dove possono seguire le azioni con mappe e diagrammi e con le comunicazioni radiofoniche e televisive. Nei periodi di pace i quartieri generali dei capi militari sono situati in luoghi che rendono più agevoli le comunicazioni con gli uomini politici, gli uomini d'affari, i ricercatori e gli altri dirigenti e manipolatori dei simboli.

Nel processo economico si è avuta un'accentuata specializzazione delle funzioni dei dirigenti, che sono collegati tra loro da una fitta rete di comunicazioni: vi sono gli specialisti

della progettazione di nuovi impianti, dell'organizzazione e della conduzione della produzione; quelli della finanza, del commercio, della direzione del personale, dei problemi legali, delle relazioni pubbliche, della ricerca, dello sviluppo (e così via).

La proliferazione delle sedi di discussione e di decisione nella politica, nell'economia e in ogni altro settore della società, è sia una conseguenza sia una causa della differenziazione e della specializzazione intellettuale (nella manipolazione dei simboli). Per esempio, la nuova funzione della gestione del personale ha dato vita a nuovi attori, nuove prassi e nuove situazioni nell'ambito della struttura complessiva delle organizzazioni. Di qui la nascita di dottrine e procedure particolari per la direzione del reclutamento, della formazione, della disciplina e così via.

L'attenuazione del collegamento spaziale tra le operazioni di presa delle decisioni e le operazioni di elaborazione delle risorse materiali ha favorito la nascita di una particolare forma architettonica caratteristica delle città dei paesi industrializzati. Si tratta delle costruzioni per uffici a marcato sviluppo verticale. L'importanza sempre maggiore della comunicazione porta con sé la necessità di servirsi di apparati particolari, sia personali sia impersonali, per trasmettere, immagazzinare e rintracciare i messaggi. Ogni attore che prenda parte al processo decisionale, e vi assolva un ruolo discrezionale, porta dietro di sé una schiera di impiegati e un mucchio di schedari per amministrare i messaggi postali, i telefoni, i telegrafi, i colloqui e le riunioni, che ha bisogno di utilizzare per prendere e attuare le decisioni.

Ogni costruzione per uffici può essere considerata come un insieme di scomparti per i ʻcomunicatori' (dirigenti, esperti, funzionari) e per il loro apparato di uomini e di mezzi. Via via che gli scomparti si accumulano gli uni sopra gli altri, e via via che si intensifica la concorrenza per occupare una porzione di spazio, si producono delle conseguenze di grande rilievo, che si allargano a macchia d'olio nell'intero ambiente urbano. A New York o a Londra, a Mosca o a Tokyo, le lamentele sono le stesse: congestione del traffico, scarsità delle abitazioni, inquinamento dell'aria e dell'acqua, sgradevolezza della vita urbana.

Se la rivoluzione delle comunicazioni entra in una nuova fase, l'intero quadro può cambiare. La prima conseguenza della rivoluzione fu di accentuare la concentrazione dei processi decisionali e di far nascere città smisurate. Oggigiorno sta prendendo forma una nuova trasformazione di enormi proporzioni, contraddistinta dall'affermazione della tecnologia dei

calcolatori elettronici. In linea di principio, si possono utilizzare reti di calcolatori elettronici per strutturare un sistema di presa delle decisioni, le cui diverse componenti possano collegarsi l'una con l'altra senza alcuna concentrazione spaziale delle strutture. La nuova tecnologia rende possibile che due o più attori, non importa quanto lontani tra loro, percepiscano la stessa immagine del contesto globale in cui si colloca una data operazione, ivi incluse le diverse fasi del processo di presa delle decisioni. Il giacimento di carbone che tenne legati gli uomini alla miniera, la mola ad acqua che avvinse il filatore al mulino da filanda, l'altoforno che tenne il puddellatore vicino al calore, o anche i libri, gli schedari e gli impiegati che costrinsero il dirigente o il ricercatore a stabilirsi nelle loro vicinanze, non costituiscono più oggi dei vincoli insuperabili: in linea di principio, essi non determinano più i luoghi dove gli uomini si stabiliscono. Sembra che siamo alla soglia di un'epoca nella quale, con lo sviluppo dei microcalcolatori, reti di mezzi d'informazione universali e complementari saranno in grado di far giungere i messaggi alle parti interessate, dovunque queste possano trovarsi.

Una situazione come questa tende a produrre la contestualità delle prospettive e la possibilità per tutti gli attori, dovunque si trovino, di accedere alle mappe contestuali. La tecnologia dei calcolatori elettronici fornisce uno strumento per dar vita a un sistema di presa delle decisioni che sia aperto in ogni sua fase all'influenza di tutti gli attori, poiché in esso tutti gli attori avrebbero la possibilità di percepire qualsiasi atto o aspetto particolare nel quadro di una mappa comprensiva dei valori-fini, delle linee di tendenza, delle condizioni, delle proiezioni e delle alternative.

È evidente, tuttavia, che, se le oligarchie della terra si appropriano della tecnologia dei calcolatori elettronici, esse possono servirsene per concentrare e rafforzare il proprio controllo sulle decisioni. Bisogna chiedersi allora se delle forze antioligarchiche siano in grado di utilizzare il malcontento che continuamente si genera nel seno della società, per conseguire e conservare un controllo pluralistico della conoscenza disponibile. Le difficoltà che le forze antioligarchiche di questo tipo debbono fronteggiare sono enormi; e possiamo richiamarle alla mente ricordando le disuguaglianze globali che separano i paesi ˋmodernizzati' da quelli ˋsottosviluppati' e che mantengono in vita le disuguaglianze anche all'interno dei singoli Stati oggi esistenti.

4. I rapporti tra lo studio del potere e altri campi di ricerca, e tra lo studio del potere e l'azione politica

a) La ricettività della scienza politica

Se si guarda alla storia del pensiero politico, si rimane colpiti dalla grande apertura che gli scrittori politici hanno sempre dimostrato verso le correnti intellettuali che si sono manifestate nel corso del tempo in tutti gli altri campi del sapere. Da principio, furono l'antropologia e la storia, le due fonti dalle quali proviene la conoscenza comparata delle culture, a influenzare maggiormente le concezioni del potere politico e questo influsso non e' venuto meno neanche in seguito (v. Fortes e Evans-Pritchard, 1940). Confucio osservò attentamente, negli Stati che andava visitando, le analogie e le differenze delle istituzioni politiche. Aristotele, come è noto, raccolse e descrisse tutta una serie di costituzioni, giovandosi in ciò dei rapporti che lo legavano ad Alessandro Magno. Anche gli antichi manuali politici indiani accennarono delle comparazioni tra sistemi, sia pure in via incidentale (v. Varma, 1959).

Nel campo delle scienze sociali, una specializzazione marcata del sapere si è imposta soltanto in epoca relativamente recente. Tra queste discipline, quella che ha esercitato l'influsso più chiaramente riconoscibile sulla scienza politica è l'economia. Gli economisti distinguono tra valori e istituzioni. Il modello analitico del processo economico, inteso come processo relativo al valore della ricchezza, consente all'osservatore scientifico di cercare e di riconoscere le prassi istituzionali con cui vengono assolte le stesse funzioni (economiche), nonostante tali prassi siano spesso differenti da una società all'altra. Perciò, per gli economisti, il baratto non è altro che un equivalente istituzionale dello scambio monetario, nel quadro della produzione e della distribuzione dei beni suscettibili di trasferimento. Seguendo lo stesso procedimento, gli scienziati politici hanno affinato il loro quadro concettuale, concentrando l'attenzione sul potere, cioè sulla formazione e sulla distribuzione del sostegno in favore delle decisioni importanti dal punto di vista territoriale, e considerando il voto come corrispondente alla ʿunità monetaria' di scambio. Gli economisti possono definire il baratto come un equivalente dello scambio monetario e gli scienziati politici possono trattare i conflitti aperti come un equivalente dei voti.

La percezione di questo parallelismo tra concetti economici e concetti politici esercitò un forte stimolo sull'introduzione di tecniche di indagine di tipo quantitativo. La svolta fondamentale si ebbe con l'originale opera del 1927 The science and method of politics di G. E. G. Catlin, nella quale era pienamente riconosciuto il significato del voto come unità di misura delle transazioni tra ʿvolontà' cooperanti o in conflitto. Molte importanti conseguenze o applicazioni di questo indirizzo di pensiero restano tuttavia controverse. Per esempio, non abbiamo delle tecniche soddisfacenti per determinare in modo preciso gli equivalenti, in termini di potere politico, di quel che sono, nel mercato, il reddito lordo e il reddito netto di un operatore economico o di una nazione. Del pari, numerosi ostacoli tecnici rendono difficile determinare con precisione i cambiamenti nel tempo della posizione di potere di un attore, di un gruppo o di un'istituzione, in analogia con quel che si fa nel campo economico, quando si calcolano i mutamenti della situazione patrimoniale di un operatore o di una nazione. Se cerchiamo per esempio di descrivere l'ascesa o il declino, in termini di potere politico, delle istituzioni di governo democratiche, abbiamo bisogno di procedure per osservare i cambiamenti di direzione e di intensità delle tendenze, attuali o potenziali, a sostenere tali istituzioni contro quelli che tentano o tentassero di abbatterle. La direzione di queste tendenze potrebbe essere indicata dalle affermazioni esplicite degli attori; e la loro intensità dal carattere irreversibile delle convinzioni e dalla grandezza delle risorse mobilitate nei conflitti aperti o nelle votazioni.

In tutte le civiltà urbane, sulla scienza politica ha esercitato un influsso profondo lo stadio che in esse avevano raggiunto l'astrologia o l'astronomia, l'alchimia o la fisica e la chimica. Nell'Europa occidentale, le nuove correnti di pensiero, che si svilupparono con il rifiorire della cultura nel Rinascimento e con la nascita della scienza sperimentale, furono prontamente recepite dagli scrittori politici. L'esempio classico è dato da Hobbes, al quale la nuova meccanica ispirò il tentativo di risolvere tutte le interazioni politiche in ʿforze' e ʿmovimenti'. Gran parte della baldanza con la quale proclamò l'importanza fondamentale della brama di potere si fondava sulla fiducia che proprio qui, in questa inclinazione dell'uomo, si concentrassero le energie e quindi il movimento del corpo politico.

Tuttavia, la definizione dei fenomeni politici in termini di ʿforza' e ʿmovimento' è apparsa a molti critici, in ogni tempo, troppo riduttiva. Come accade, in conclusione, che conflitti e accordi vengano qualificati dagli uomini in base alla loro ricerca dell'ʿindipendenza' o dell'ʿunità', nel nome di simboli collettivi come le ʿnazioni', i ʿpartiti', i ʿgruppi di

pressione', le ʿclassi'? Evidentemente qualcosa rimane fuori del quadro, se interpretiamo i fenomeni del potere politico esclusivamente alla stregua di uno scontro sordo tra carri armati o dell'urto tintinnante delle palle del biliardo.

Nel XX secolo, qualsiasi concezione del potere politico modellata sull'esempio della meccanica classica è stata fortemente indebolita dai nuovi sviluppi della fisica con la teoria dei quanti di Max Planck e con il principio dell'equivalenza massa-energia di Albert Einstein. In precedenza, i fisici si erano trovati a loro agio nel mondo della meccanica newtoniana, poiché essa sembrava liberarli dai ʿfantasmi' della teologia e della magia. Il mondo era concepito in modo deterministico; e le cause degli eventi erano concepite come forze con una traiettoria definita, suscettibile di misurazione empirica in ognuno dei punti della curva. Il principio dei quanti, invece, ha messo in luce l'esistenza di micro e di macrofenomeni che si comportano in modo diverso: di essi non si può tracciare la traiettoria, nè misurarla in tutti i punti, ma se ne può prevedere il comportamento soltanto in chiave statistica.

Nel frattempo, lo sviluppo della biologia e della psicologia mise in evidenza che gli esseri viventi hanno delle caratteristiche specifiche che rendono inapplicabile lo schema della teoria fisica, sia nella versione newtoniana sia in quella postnewtoniana. Abbiamo imparato che quel che contraddistingue in modo peculiare le forme viventi sono degli speciali circuiti, che permettono all'organismo, da solo o in associazione con altri organismi, di trasmettere, immagazzinare e richiamare l'informazione. Il sistema nervoso dell'organismo umano e il sistema dei mezzi di comunicazione della società politica sono sistemi che funzionano con un livello di energia relativamente basso. Perciò è più illuminante analizzarli in base al loro modello, anziché riducendoli alle quantità di massa-energia che vi sono implicate. Quando cominciarono a esplorare i modelli complessi di ʿdecisione', gli scienziati politici riuscirono sempre meno ad applicare concetti derivati dalla meccanica, come ʿforza', ʿcollisione' ed ʿequilibrio'. Gli studiosi del potere si rivolsero perciò alla teoria dell'informazione o alla cibernetica (v. Wiener, 1948; v. Shannon e Weaver, 1949), per ricavarne dei modelli complessi da sostituire allo schema di tipo meccanicistico che si riferisce in realtà solo al caso particolare del confronto diretto e globale.

D'altra parte, proprio il successo della teoria dell'informazione, come descrizione del funzionamento dei ʿcanali' che trasmettono messaggi codificati, metteva in piena evidenza anche i suoi limiti, in quanto teoria generale della comunicazione. La psichiatria e la

psicologia sociale hanno incoraggiato la sistematica investigazione empirica di una dimensione della comunicazione che sfugge alla teoria dell'informazione: il ʿcontenuto' dei messaggi che vengono trasmessi per mezzo di conduttori di massa-energia (come il suono, la luce o gli impulsi elettromagnetici). Il contenuto del messaggio è un evento ʿsoggettivo' e, come tale, differisce da un evento che non lo è almeno per un aspetto: esso ha un ʿsignificato'. Lo studio dei significati dei messaggi politici richiede l'impiego di speciali categorie classificatorie e di speciali procedimenti di analisi. Per esempio, tra le categorie di significato vi saranno quelle che designano il Sé o altri attori (nazioni, partiti e così via), quelle che designano preferenze o volizioni di valore, o quelle che designano gli assunti di fatto relativi al passato o al futuro.

Sembra dunque che nello studio del potere siano compresenti tre diversi sistemi. In primo luogo, vi è un sistema di ʿmassa-energia' (meccanicistico) di mobilitazione delle risorse; in secondo luogo, vi è un sistema ʿinformatico' di canali di comunicazione; e, in terzo luogo, vi è un sistema ʿreferenziale' (simbolico) del contenuto dei messaggi (notizie, commenti e così via). La tendenza, che si è manifestata abbastanza di recente, a studiare la ʿdecisione' o la ʿscelta', si può interpretare come un tentativo di integrare le vecchie teorie di tipo meccanicistico che tanto peso ebbero con Hobbes e con quelli che vennero dopo di lui.

b) L'influenza della scienza politica in altri campi di ricerca

L'apertura dei pensatori politici nei confronti delle diverse correnti che si sono manifestate negli altri campi del sapere non significa che la scienza politica sia stata unicamente reattiva, e non abbia a sua volta esercitato degli influssi negli altri settori della ricerca intellettuale. L'effetto più ovvio e persistente è stato forse di carattere negativo, nel senso che le descrizioni esplicite e realistiche dei fenomeni del potere politico sono risultate così sconvolgenti da giustificare il sorgere di contro-tendenze, intese a spuntare la lama della ricerca politica e dunque la sua capacità di ʿsvelamento'. Nasce così l'enorme biblioteca di volumi scritti per stigmatizzare o per confutare Machiavelli.

Lo studio delle decisioni politiche condotto dalla scienza politica esercita oggi un influsso sulle altre scienze sociali, e specialmente sugli studiosi che si occupano dei processi decisionali in settori diversi da quello politico (v. Lerner e Lasswell, 1951). Gli studiosi del

potere politico sono stati anche i primi a stimolare la creazione di procedimenti appropriati per l'analisi quantitativa del contenuto delle comunicazioni.

c) I rapporti tra la teoria e il potere

Gli studiosi del potere politico sono ben lungi dall'esagerare la loro influenza sulla direzione effettiva della cosa pubblica (v. Dror, 1968). Essi sono assai più inclini, piuttosto, a lamentarsi per essere trascurati dai capi politici più importanti, o per essere ignorati, quando vi si rivolgono, anche dalla massa dei cittadini che sarebbero vittime dell'incapacità di comprendere i propri interessi.

Tuttavia, in merito all'effetto pratico degli studi sul potere politico si può avanzare almeno un'ipotesi. Questi studi hanno contribuito a tener vivo il riconoscimento imparziale dell'effettiva disuguaglianza del potere, indipendentemente dalla valutazione positiva o negativa che se ne è data o se ne dà. Inoltre, lo studio empirico del potere politico fornisce una stima permanente delle relazioni che intercorrono tra il valore e le istituzioni del potere, da una parte, e i valori e le istituzioni degli altri settori della società, dall'altra. Questi studi mettono continuamente a confronto le immagini convenzionali con le realtà funzionali del potere, e favoriscono la percezione del divario esistente, in un dato periodo di tempo, tra il regno delle aspirazioni dell'uomo e quello della realtà dei comportamenti individuali e collettivi.

Enciclopedia delle scienze sociali (1996)

POLITICA

di Nicola Matteucci e Angelo Panebianco

Politica di Nicola Matteucci

sommario: 1. La parola. 2. Lo svuotarsi di un paradigma. a) Il concetto greco. b) L'eredità aristotelica nel Medioevo e nell'età moderna. 3. Il nuovo paradigma. 4. Il dibattito

contemporaneo. a) Carl Schmitt. b) Harold D. Lasswell. c) Da Hannah Arendt a Dolf Sternberger. 5. Considerazioni conclusive. □ Bibliografia.

1. La parola

Politica - nella lingua italiana - è generalmente un aggettivo femminile sostantivato, del tutto analogo al tedesco Politik e al francese politique, mentre in inglese abbiamo politics, ma anche policy per indicare le politiche pubbliche. Alla parola politica segue in genere un aggettivo, come estera, interna, economica, sociale, un aggettivo che non sempre però riguarda la vita pubblica: si parla anche della politica aziendale. L'uso del termine è decisamente neutrale: si parla anche della politica razziale di Hitler. Manca, nella lingua italiana, una parola equivalente all'inglese polity per indicare una società bene ordinata, un buon governo.Tuttavia politica può essere inteso come un neutro plurale, per indicare le cose politiche, analogamente al greco τὰ πολιτικά o al tedesco die Politik. Esiste anche il sostantivo il politico (Politiker, politique, politician) per indicare l'uomo politico; nel linguaggio scientifico, però, è entrato in uso per indicare l'essenza della politica o la politicità, riproducendo il neutro tedesco das Politische o il neutro plurale inglese politics. Questo uso sostantivato di valore neutro serve o dovrebbe servire a distinguere il politico dal privato e dal sociale. Esiste anche l'aggettivo politico, che si accompagna a un'infinità di parole, come partito, élite, partecipazione, cultura, regime, sistema. Talvolta serve anche per indicare virtù private come la prudenza.Come si vede, questo termine, sia per l'inflazione del suo uso generico, sia per il suo uso improprio, è suscettibile dei significati più diversi e più disparati, e non esprime più un concetto univoco e forte: la sua estensione semantica indebolisce il concetto. La nostra parola di origine greca si precisa solo con l'aggettivo che la segue o con il sostantivo che la precede. Con riferimento ad altri concetti politici moderni - soprattutto, ma non solo, dell'Ottocento - essa diventa un termine subordinato al concetto di Stato (o di governo). Nella lingua tedesca appare il concetto di Herrschaft che, in una traduzione debole, significa potere, in una traduzione forte, indica il dominio. Per Max Weber la politica è la lotta per il potere, per il monopolio legittimo della forza; per la Scuola di Francoforte il dominio materiale e totale della società esclude ogni possibilità della politica, che non sia un radicale rovesciamento del sistema.Per tentare di pervenire a una

definizione concettuale di 'politica' è necessario - in prima istanza - procedere ad alcune distinzioni. La politica si riferisce all'azione umana, che si dà in un mondo di azioni: ciò implica una molteplicità di soggetti agenti in una situazione sempre precaria e mutevole. Questa azione vuole mutare l'esistente (non importa in che senso) e non ha pertanto obiettivi conoscitivi: essa è soltanto prassi, una prassi mossa da valori e/o interessi. È un'azione cosciente, dato che a essa è immanente un sapere pratico che i Greci chiamavano φρόνησις; il termine latino prudentia è rimasto in età moderna, mentre oggi usiamo diverse parole, fra cui senso, arte, fiuto politico. Le massime per l'azione sono poi state nel tempo passato raccolte in manuali di precettistica.Il concetto di politica è dunque strettamente collegato alla prassi, all'azione, e questo ci permette di distinguere radicalmente la politica come prassi dalla politica come oggetto di conoscenza: in primo luogo dalla scienza empirica della politica, che ha come campo d'indagine l'osservazione delle azioni e perviene alla compilazione di complesse tipologie; in secondo luogo dalla filosofia politica, che cerca gli universalia dell'agire politico (pensiamo a Croce, Weber, Schmitt); in terzo luogo dalla storia del pensiero politico, che è una storia di valori politici: molti - o troppi - che hanno cercato di definire la politica si sono ridotti poi a stendere una storia del pensiero politico, un pensiero che spesso non è collegato con la prassi. Più utile è seguire la storia della parola coniugata alla storia del concetto, anzi allo svuotarsi del suo significato, per capire - nelle grandi rotture epocali - le più profonde trasformazioni sociali e istituzionali nelle quali si dà il fenomeno politico. Detto questo, resta pur sempre ineludibile il compito di definire - oggi - nel vasto oceano delle azioni, quali siano ritenute politiche e quali no. I Greci distinguevano radicalmente la sfera pubblica della politica da quella privata della casa (οἶκος); nel Medioevo si distinse la politica dalla morale, dal diritto, dall'economia, dalla cultura, ciascuna avendo ambiti istituzionali e principî suoi propri. Ma una vera rottura fra politica e morale si ha solo in età moderna. Oggi si parla, invece, di politica della famiglia, politica del diritto, politica economica, politica culturale: la politica sembra essere dappertutto, investendo e sbriciolando ogni sfera autonoma. Lo Stato contemporaneo sembra aver distrutto tutte quelle differenziazioni istituzionali, tutte quelle autonome arene nelle quali si era formato lo Stato moderno.

2. Lo svuotarsi di un paradigma

a) Il concetto greco

Per comprendere il significato autentico di una parola bisogna risalire alle sue origini. Politica deriva da πόλις, la comunità cittadina greca. La πόλις fu il risultato di un lento, spontaneo sviluppo, dovuto al concorso di più forze e di più circostanze. Con ciò s'intende che questa forma della convivenza civile radicalmente nuova e originale non fu il risultato di un progetto o di una imitazione: fu il frutto casuale e spontaneo della storia sociale e politica greca. È unita al termine πόλις con un legame assai stretto - ora perduto - una famiglia di parole: tutte, da un lato, sottolineano lo stesso concetto, dall'altro si riferiscono a un'esperienza storica comune e hanno, quindi, uno stretto legame con la prassi.La πόλις è una città autonoma perché indipendente, autarchica perché basta a se stessa. Essa è abitata dai cittadini (πολῖται), che hanno il diritto di cittadinanza (πολιτεία): proprio perché uniti in una comunità, in una **κ**οινωνία, essi si occupano permanentemente della cosa pubblica, della vita della πόλις in pace e in guerra, e la loro presenza costituisce l'identità politica della città. Vi è anche il politico, il πολιτι**κ**ός (al maschile), per indicare chi ha rilevanza o eccelle nel disbrigo degli affari della città, ma senza appartenere a una separata classe politica: per il cittadino l'essere partecipe e non destinatario della politica implica una completa partecipazione e politicizzazione. Passando alla riflessione filosofica, τὰ πολιτι**κ**ά indica le cose pubbliche, πολιτεία - oltre il diritto di cittadinanza - indica la costituzione e spesso la costituzione giusta. Inoltre, per indicare la scienza che ha come oggetto la politica c'è l'espressione πολιτι**κ**ὴ ἐπιστήμη.

Uno dei primi a suggerire in che cosa consista la politica fu Protagora (ca. 480-410 a.C.). Nel famoso mito (DK 80 C 1) mostra come gli uomini, pur avendo avuto da Prometeo l'arte tecnica, non riuscissero - uscendo dai boschi - a convivere fondando una città, perché erano privi dell'arte politica (πολιτι**κ**ὴ τέχνη). Allora Zeus mandò loro Giustizia (δί**κ**η) e Rispetto (αἰδώς) e incaricò Ermes di distribuirli a tutti, perché altrimenti la città non sarebbe potuta esistere. In quest'ottica la politica è, dunque, un dono degli dei. Al democratico Protagora si contrappone Platone (427-347 a.C.), che vede la scienza politica (πολιτι**κ**ὴ ἐπιστήμη) posseduta soltanto da pochi o da uno solo. Nel Politico fa tuttavia un'affermazione interessante: paragona il πολιτι**κ**ός al tessitore, che con la sua scienza (ἐπιστήμη) o la sua arte (τέχνη) con cose diverse (le concause o cause ausiliari) riesce a costruire un solo ordito. Certo il protagonista è il πολιτι**κ**ός, mentre gli altri sono soltanto materia passibile della sua forma; ma è solo un protagonista, non certo un creatore. Questa definizione del politico

come tessitore è importante nella misura in cui indica la capacità di unire gli uomini in una comune prassi. Platone resta, tuttavia, dominato da un'esigenza assoluta e indeclinabile: quella dell'unità politica. È per questo che viene criticato da Aristotele (384-322 a.C.), che condanna proprio quel fine dell'unità che la πόλις dovrebbe raggiungere come suo bene supremo: questa unità infatti distruggerebbe la πόλις che per sua natura è pluralità, πλῆθος (Pol. II 2, 1261a, e III 1, 1275a).

È nota la definizione aristotelica dell'uomo distinto dalle bestie e dagli dei (Pol. I 2, 1253a): egli è per natura un animale politico (πολιτι**χ**όν ζιῶον). Se "la natura è il fine" (Pol. I 2, 1252b) l'uomo ha la possibilità di tendere alla realizzazione delle proprie potenzialità naturali soltanto nella comunità politica. Si è detto che con questo Aristotele definisce l'uomo, non la politica, ma l'affermazione è valida solo se estrapoliamo la citazione dal contesto. Infatti l'uomo, solo tra gli animali, ha la parola (ζιῶον λόγον ἔχον) e la voce gli serve per esprimere ciò che è giovevole e ciò che è nocivo e, di conseguenza, il giusto e l'ingiusto, per cui la giustizia (δι**χ**αιοσύνη) è il fine della πόλις (Pol. I 2, 1253a). La πόλις, infatti, è una comunità che si costituisce in vista di un bene (Pol. I 1, 1252a) e solo in essa si realizza il fine naturale dell'uomo (Pol. I 2, 1253a). Nell'Etica Nicomachea Aristotele definisce l'azione politica come π**ϱ**ᾶξις e la differenzia dall'azione produttiva o fabbricatrice (ποίησις) (Eth. Nic. VI 2, 1139a-b). Si tratta di agire secondo la retta ragione (Eth. Nic. II 2, 1103b) e la retta ragione è la saggezza o φ**ϱ**όνησις (Eth. Nic. VI 13, 1144b), la quale non è la tecnica (τέχνη) propria del sapere produttivo.La πόλις è composta da una molteplicità di uomini liberi ed eguali (Pol. III 1, 1275a): la libertà, però, non è del singolo, ma della πόλις, l'eguaglianza (ἰσονομία) è solo nella cittadinanza, e a tutti è consentito - come afferma Erodoto (490/480-ca. 424 a.C.) - il diritto di parola (ἰσηγο**ϱ**ία). Ciascuno è, a vicenda, governante e governato e l'autorità del πολιτι**χ**ός si esercita su uomini liberi ed eguali (Pol. I 7, 1255b).

Le cariche, infatti, sono limitate nel tempo e quindi c'è una circolazione nelle funzioni di governo. In questo contesto non appare una vera e propria classe politica, non si può parlare di un dualismo fra società e potere.Tutti i cittadini partecipano ai lavori dell'assemblea, pochi accedono alle funzioni di giudice e alle cariche (Pol. III 1, 1275a): un giusto titolo alle cariche è dato da valori diversi, come la nobiltà, la libertà, la ricchezza, la giustizia e la virtù (Pol. III 12, 1283a). Aristotele, ancora una volta, mescola il principio democratico e quello aristocratico, la giustizia aritmetica, dove vige un'eguaglianza aritmetica, e la giustizia

geometrica, dove vige un'eguaglianza proporzionale (Eth. Nic. V 5, 1130b-1131a). Ma di che cosa si occupano i cittadini, in che cosa consiste il loro fare politica? Potrà sembrare strano, ma per loro non rientra nella politica la nostra politica estera - anche se è l'uomo politico che decide la pace e la guerra - e tanto meno la politica sociale, che è diretta a soddisfare i bisogni per fornire sicurezza alla mera vita materiale.

Nella sua netta distinzione fra πόλις e οἶκος, la casa che è sede dell'attività economica, Aristotele parla delle diverse relazioni di autorità che si danno nell'amministrazione della famiglia, dove troviamo i rapporti fra padrone e servo (o schiavo), fra padre e figli, fra marito e moglie (Pol. I 3, 1253b), nei quali si comanda in modo diverso. Questo tema lo ritroveremo agli inizi dell'età moderna. Lo schiavo è un oggetto, uno strumento di mera proprietà, mentre sui figli il capofamiglia ha l'autorità paterna del re, e con la moglie ha un rapporto - anche se attenuato - politico (Pol. I 12, 1259b). L'autorità del padrone e quella del politico sono radicalmente diverse, dato che quest'ultima si esercita solo su uomini liberi (Pol. I 7, 1255b). La prima - ovviamente - è un'autorità dispotica e tutta la Politica è percorsa da un'opposizione al dispotismo e alla tirannide.La Politica è una vasta analisi delle costituzioni delle πόλεις greche, un'analisi di scienza politica proprio per il suo fondamento empirico e per il suo metodo comparato. Essa sarà letta e interpretata nei secoli posteriori soprattutto nei passi che abbiamo ora indicato: quelli sulla natura dell'uomo come animale politico, nei quali è presente una forte carica polemica contro la tirannia e il dispotismo, e quelli sulle diverse forme di autorità dispotica, paterna, politica. Erano, questi, dei concetti che corrispondevano a un'esperienza storica comune, a una prassi condivisa: quella, appunto, della πόλις.

b) L'eredità aristotelica nel Medioevo e nell'età moderna

L'aggettivo politicus è raro nella lingua latina, anche se è usato da Cicerone; irrompe soltanto nel Medioevo, dopo la traduzione in latino della Politica di Aristotele (ca. 1260) fatta da Guglielmo di Moerbeke, nei diversi commenti di Tommaso (1221-1274). Si inserisce, però, in una costellazione di parole assai mutata: le parole dominanti sono civis, civitas; l'aggettivo civilis spesso s'accompagna - o lo sostituisce - all'aggettivo politicus quando si parla di communitas, societas, scientia, prudentia, e si usa anche il civiliter vivere. Questo si spiega facilmente col fatto che è scomparso il referente forte, la πόλις, alla quale

gli stoici (e anche Cicerone) contrappongono la nuova μεγαλόπολις. I termini per indicare l'unità politica sono altri: regnum, regimen, dominium, principatus. Quell'organica costellazione di parole, propria dei Greci, si sfalda e si perde così il concetto autentico che la parola politica sottintendeva.Tommaso è incerto nel tradurre l'aristotelico πολιτικὸν ζῶον: nel De regimine principum lo rende con "animal sociale et politicum", nella Summa theologiae parla sia di animal sociale, sia di animal politicum, mentre nella Sententia libri politicorum è l'aggettivo - già visto - civile che prevale. Si è persa l'autentica dimensione del πολίτης. A riscontro basta vedere l'esigenza - anche se in forma non moderna - dell'unità, che domina non soltanto il De regimine principum, con il quale s'inaugura un genere politico destinato ad avere fortuna sino alla fine del Cinquecento: al principe, che rappresenta l'unità politica, si deve solo obbedienza. La communitas politica o civilis ha certo un fine, ma il vivere bene aristotelico è assai lontano da quel bonum commune che Tommaso iscrive in una gerarchia di fini che hanno il loro fondamento ultimo nella teologia e come realizzatore il principe stesso.

Ma tramite Tommaso qualcosa dell'eredità aristotelica entra a far parte della cultura medievale e moderna. La distinzione aristotelica fra πολιτικὴ ἀρχή e δεσποτικὴ ἀρχή resta al centro della speculazione politica di Tommaso, tutta costruita nell'opposizione fra il principatus politicus e il principatus despoticus. L'aggettivo politicus resta, ma non per indicare l'azione o la prassi del πολίτης: esso indica un ordinamento conforme a una giusta costituzione, non al vivere politico. Il significato del termine πολιτεία o politia resta con un accento esclusivamente assiologico. Si ricollega a Tommaso John Fortescue (ca. 1409-1476), che tanta influenza avrà sul costituzionalismo inglese: mentre il primo aveva fatto anche la distinzione fra regimen regale e regimen politicum, riferendosi rispettivamente al regnum e alla civitas, il secondo nel De laudibus legum Angliae distingue il dominium regale, proprio della monarchia assoluta francese, e il dominium politicum et regale, proprio della monarchia limitata inglese. Con quel politicum di Fortescue inizia la problematica del moderno costituzionalismo, che è assai debitore ad Aristotele.Tracce dell'eredità aristotelica sono rinvenibili anche nei tempi moderni. Niccolò Machiavelli (1469-1527) nei Discorsi usa frequentemente l'espressione "vivere politico" assieme a quelle di "vivere civile" e "vivere libero". Ma mentre le prime due sono usate sia per le repubbliche, sia per i regni ove ci sia la supremazia della legge, l'ultima è usata solo per le repubbliche. Il concetto greco emerge con più forza nella Politica methodice digesta di

Johannes Althusius (1557-1638), il quale afferma sin dall'inizio che "la politica è l'arte per mezzo della quale gli uomini si associano allo scopo di instaurare, coltivare e conservare tra di loro la vita sociale. Per questo motivo essa è definita 'simbiotica'".In età moderna ritorna la tripartizione aristotelica delle forme di potere, delineata a proposito dell'amministrazione della casa: abbiamo un potere dispotico, un'autorità paterna (sui figli) e una 'politica' sulla moglie. Thomas Hobbes (1588-1679) distingue due tipi di Stato (in realtà chiamati o city o common-wealth): quelli naturali (natural) e quelli per 'istituzione', definiti anche political (De cive, V 12). Quelli per istituzione nascono dal contratto di unione, mentre gli altri sono appunto naturali e sono il dominio (dominion) paterno e quello dispotico (Leviathan, II 20). Ci si aspetterebbe una radicale distinzione fra il primo, 'politico', e gli altri due, 'naturali', ma Hobbes risolve il problema con una semplice affermazione: "i diritti e le conseguenze del dominio, sia paterno che dispotico, sono proprio gli stessi di un sovrano per istituzione" (Leviathan, II 20). John Locke (1632-1704), invece, diverge radicalmente da ciò: esclude che la famiglia appartenga alla political or civil society (Two treatises of government, II 7), riconosce la legittimità del potere paterno sui figli sino alla loro maggiore età, ritiene contro natura il potere dispotico, mentre il potere politico (political power) è solo quello istituito da un contratto. In fondo Locke, il fondatore del moderno costituzionalismo, resta fedele al pensiero greco nell'usare la parola politica, ma non tanto ad Aristotele, anche se parte dalla sua tipologia, quanto all'idea della politica intesa come l'arte di associarsi (II 15). Una pari condanna del governo paterno c'è in Immanuel Kant (1724-1804), che non lo considera uno Stato giuridico o civile, come afferma nel saggio dal titolo Über den Gemeinspruch: das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis. L'imperium paternale viene contrapposto all'imperium civile, che è l'unico adeguato alla modernità (Zum ewigen Frieden).

Da ultimo non possono essere tralasciate alcune considerazioni sulla ricezione medievale e moderna della philosophia practica. Sempre interpretando Aristotele, Tommaso aveva diviso la filosofia morale in tre branche: "una analizza le azioni del singolo individuo ordinate al fine, e prende il nome di monastica. La seconda ha per oggetto le azioni della comunità domestica, e viene detta economica. La terza infine si occupa delle azioni nella comunità civile, e il suo nome è politica" (In decem libros ethicorum expositio, I 1).

Aristotele aveva distinto tre diverse forme di φ**ϱ**όνησις in relazione all'agire nella πόλις, all'agire nell'οἶ**ϰ**ος e all'agire dell'individuo (Eth. Nic., VI 8), ma aveva parlato di una sola

ἐπιστήμη πραχτική. In realtà poi egli relativamente all'agire nella πόλις distingue e unisce, perché fa interagire etica e politica e pone la scienza politica come regina di tutte le altre scienze pratiche (Eth. Nic., I 1, 1094b), mentre Tommaso non solo iscrive la sua philosophia practica nella teologia, ma subordina anche la politica all'etica.La philosophia practica non solo è presente nella Scolastica e nelle enciclopedie medievali, ma viene recepita nelle università tedesche dalla fine del Cinquecento alla fine del Settecento: l'ultimo grande esponente di questi studi fu Christian Wolff (1679-1754) con la sua Philosophia practica universalis, dove tratta in modo sistematico, ma anche eclettico, di etica, economia e diritto. Immanuel Kant segnò la fine di questa tradizione, già intaccata dalla scienza politica moderna di Hobbes e dalla cameralistica. Rientrano in questa tradizione le opere di Christian Thomasius (1655-1728), il quale, al posto dell'economia (ormai dominio incontrastato della cameralistica), pone il diritto. Egli individua tre valori: l'honestum per la morale, lo justum per il diritto, e il decorum per una politica senza coercizione (Fundamenta juris naturae et gentium, I, VI, 40-43). L'importanza della philosophia practica sta nell'aver ricercato (ma con scarsi risultati) di definire la politica - aristotelicamente - in termini di azione, di prassi, senza lasciarsi influenzare dal paradigma moderno, quello dello Stato. Oggi essa è ritornata in auge con la Rehabilitierung der praktischen Philosophie, una corrente di pensiero che in Germania ha tentato di riattualizzare l'etica e la politica di Aristotele.

3. Il nuovo paradigma

Nel Cinquecento comincia a delinearsi un nuovo paradigma, con una sua propria costellazione di concetti: la parola politica non esce dal linguaggio comune, ma perde lentamente il suo peso e soprattutto il suo significato normativo. La continuità terminologica nasconde una rivoluzione semantica, perché il nuovo per prendere coscienza di sé ha bisogno di nuove categorie. Certo, nella Francia cinquecentesca il termine police ha una rilevanza costituzionale: per Jean Bodin (1529-1596) indica la complessa rete degli uffici, delle magistrature, dei commissari, dei corpi e dei collegi, delle assemblee degli Stati e dei Consigli che hanno come fine quello di mantenere il buon ordine, l'armonia nella società governata da una monarchie royale. Per dirla con Charles Loyseau (15661627),

questa complessa rete metteva il re nella felice impotenza di fare il male.Chi per primo intuisce che le nuove realtà dei moderni non possono essere comprese con il vocabolario degli antichi è Niccolò Machiavelli: come si è visto l'espressione 'vivere politicamente' ricorre frequentemente nei Discorsi, ma la parola politica non compare mai nel Principe. Questa consapevolezza appare anche da alcuni capitoli dei Discorsi (I 25 e 26, ma anche 18). Dopo aver consigliato il rispetto della tradizione a "colui che vuole ordinare uno vivere politico, per via di repubblica o di regno", Machiavelli afferma: "ma quello che vuole fare una potestà assoluta, la quale dagli autori è chiamata tirannide, deve rinnovare ogni cosa"; e nel capitolo seguente consiglia al "nuovo principe" di "usare modi crudelissimi e nemici d'ogni vivere non solamente cristiano, ma umano": "quando si voglia mantenere conviene che entri in questo male". Questa è la lezione del Principe, che - non dimentichiamolo - ha come protagonista il "principe nuovo", che per fortuna e non per virtù ha acquistato il suo dominio. Egli ha bisogno soltanto di due virtù, la scaltrezza e la forza, quella della "golpe" e quella del "lione", ma queste capacità della "bestia" (Principe, XVIII) sono lontanissime dalla φρόνησις aristotelica come dalla prudentia o prudenza di coloro che l'avevano interpretata.Per indicare questa nuova realtà opposta alla politica Machiavelli usa frequentemente il termine Stato, ma anche signoria o dominio; e il dominio è l'opposto della politica. La parola Stato da Machiavelli non viene approfondita concettualmente, non è centrale nella sua riflessione, e ha, anzi, diversi significati: indica l'estensione territoriale, la popolazione soggetta al dominio del principe, ma anche il potere, la signoria, il dominio del principe. Siamo ancora lontanissimi dal concetto moderno di Stato, ma la parola comincia a entrare in uso, anche se in Europa incontra difficoltà dato che sino a Kant si preferisce restare fermi ai derivati di res publica. Saranno gli scrittori politici realistici, che annoveriamo sotto l'etichetta di 'teorici della ragion di Stato', a imporla: Giovanni Botero (1544-1617), sin dalle prime battute della sua opera dal titolo Della ragion di Stato (I 1), afferma che 'Stato' è "un dominio fermo sopra popoli, e ragion di Stato è notizia di mezzi atti a fondare, conservare e ampliare un dominio cosiffatto". La parola lentamente prende spessore concettuale, anche per opera dei giuristi, annettendosi il termine politico. Al termine di questo processo Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), che ben conosceva il pensiero greco, nella Rechtsphilosophie definì il suo "uno Stato propriamente politico" (§ 267). Ma era soltanto l'uso di una parola del passato.

In questa storia la parola 'politica' mostra un'ambiguità semantica per la tensione dei significati a essa attribuiti. Ciò si verifica in maniera evidente durante le guerre di religione in Francia. Attorno al cancelliere Michel de L'Hospital (1505-1573) si era costituito un gruppo di legisti e di magistrati: sono i politiques che miravano soprattutto a salvare il Regno di Francia dai conflitti religiosi fra papisti e ugonotti e per questo miravano realisticamente a realizzare mediante editti di tolleranza una pace religiosa in nome del primato della politica. Il termine politique era forse legato ad Aristotele, dato che la Politica era stata tradotta nel 1658 da Louis Le Roy. Un esponente del gruppo, Étienne Pasquier (1529-1615), il più grande storico che ebbe la Francia nel Cinquecento, in un breve dialogo sulla miglior forma di governo, il Pourparler du Prince (1560), contrappone il 'cortigiano', che consiglia al re di ampliare il suo dominio anche a costo di diventare tiranno, al 'politico', che difende le antiche istituzioni del Regno, gli Stati Generali e i Parlamenti, facendo un'apologia degli antichi ordini ai quali tutti - dal popolo al principe - dovevano essere sottoposti. Pasquier non è certo lontano da Machiavelli, quando descrive il regno di Francia. Durante le guerre di religione il termine politique diventa per entrambi i partiti religiosi subito sospetto, perché in esso si afferma un primato della politica sulla religione: i politiques sono soltanto "libertins, épicuriens et athéistes". Dopo la strage della notte di San Bartolomeo (24 agosto 1572) da parte ugonotta uscirono - tra gli altri - due volumi in cui la condanna di Machiavelli si accompagna alla giustificazione del tirannicidio: l'Anti-Machiavel (1576) di Innocent Gentillet, e le Vindiciae contra tyrannos (1579) di Stephanus Junius Brutus (pseudonimo di Hubert Languet o di Philippe Duplessis-Mornay).

Il dibattito sulla politica si intreccia, così, con la polemica su Machiavelli e anche con i teorici della ragion di Stato, i quali, lettori di Tacito, parlavano degli arcana imperii o dominationis, dell'arte della simulazione e dell'obiettivo di ottenere dai sudditi obbligazione e obbedienza. Ma non c'è nessun approfondimento concettuale e non si va oltre la contrapposizione fra una vera scienza politica e una scienza politica tirannica, già impostata da Innocent Gentillet. Si è ancora fermi all'ideale medievale del principe cristiano (che ha la sua fonte più in Platone che in Aristotele), senza prendere coscienza che la politica, per i Greci, possedeva una dimensione orizzontale, mentre nei tempi moderni si parla solo di un principe che esercita un dominio. Il dibattito fra moralisti e realisti è solo sulle virtù del principe: c'è chi vuole che governi secondo giustizia e secondo virtù; e chi, invece, vuole che, pratico delle cose mondane, sia attento alla ratio necessitatis.

La parola 'politica' diventa ambigua: può essere bella o brutta a seconda del giudizio morale che pronunciamo sulle azioni del principe. Nell'articolo Politique, contenuto nel XII volume dell'Encyclopédie di Diderot e D'Alembert, si protesta contro l'abuso di coprire con il nome di politica le arti della tirannide: il vero principe deve avere "un cuore grande".

La parola 'politica' perde il suo peso concettuale, ma nell'età della secolarizzazione si aprono grandi dicotomie: dopo quella fra politica e religione, appaiono quella fra politica ed etica e quella fra politica ed economia, poi quella fra politica e amministrazione e, infine, quella fra politica e cultura.Per capire la nuova realtà, che poi prenderà il nome di Stato, era necessaria una radicale rottura con la tradizione aristotelica che, tramite Tommaso, continuava - anche se in modi diversi - a contrapporre il principe cristiano e il tiranno. Era necessario un nuovo paradigma, che segnasse radicalmente la fine della politica e usasse una nuova costellazione di parole incentrata su un nuovo concetto forte. Questo fu espresso dal termine 'sovranità', che col tempo, assieme a 'territorio' e 'popolo', costituirà la triade su cui si articola il moderno concetto di Stato.

A compiere questa radicale rottura fu Thomas Hobbes, che conosceva benissimo il greco. In un'opera minore, il Behemoth, indagando sulle cause delle guerre civili inglesi, ha parole durissime contro Aristotele: "Nessuno tra gli scritti dei filosofi antichi è paragonabile a quello di Aristotele, quanto alla capacità di confondere e invischiare gli uomini con le parole, e alimentare così le loro dispute".

Al πολιτι**χ**èον ζιῶον egli contrappone l'homo homini lupus dello stato di natura, nel quale l'individuo ha un diritto naturale all'autoconservazione. Lo Stato - a differenza della πὸλιζ - è soltanto una costruzione artificiale: è il suo imperium, il suo potere effettivo, a fondare la **χ**οινωνἰα, l'unità e l'identità politica dei cittadini, ridotti però al silenzio sul destino della città perché è solo il sovrano a rappresentarli. Il sovrano non ha soltanto il monopolio della forza, ma anche quello dell'interpretazione, sia delle leggi naturali sia delle Sacre Scritture, quindi anche della morale.È la fine della politica: essa continua solo fra gli Stati, i quali sono fra loro in uno stato di natura e quindi di potenziale guerra (ma Hobbes non usa certo la parola politica). All'interno dello Stato il sovrano non fa politica: la sua azione, diretta a mantenere la pace, è ispirata da imperativi tecnici, da una razionalità meramente formale, e le sue decisioni devono essere funzionali al fine. Così il fine dello Stato assoluto è la neutralizzazione, cioè la spoliticizzazione della società. La politica interna appare come pura amministrazione in base a chiare leggi stabilite dal sovrano.L'amministrazione: nella

lingua tedesca abbiamo nel Sei e Settecento il termine Polizey o Policei, del tutto analogo al francese police e all'italiano polizia (usato da Botero), dato che tutti derivano dal latino politia.

Ma ora tali termini indicano l'amministrazione. In Germania la Polizey ha un grande impulso scientifico tramite la cameralistica: questa nuova scienza - comprensiva, alle origini, di diversi ambiti disciplinari, sociali ed economici - era al servizio del principe per la buona amministrazione dei suoi territori e aveva come fine la sicurezza interna e il benessere dei sudditi. Essa è una scienza in quanto non parla astrattamente dell'arte di governare secondo giustizia, ma studia sul piano amministrativo i mezzi per la gestione finanziaria, per la politica economica, per realizzare il buon ordine in una società amministrata. C'è un disciplinamento sociale attraverso la scienza dell'amministrazione, criticata alla fine del Settecento per il suo eccessivo dirigismo legato a una concezione paternalistica dello Stato. Nella Policei domina un sapere empirico, non l'antica prudenza, una razionalità rivolta a un fine, non la proposta di una società virtuosa. Dall'arte del governo siamo passati alle scienze al servizio dello Stato.

L'antico significato di politia è del tutto scomparso, ma la parola politica riappare per indicare le diverse politiche interne dello Stato, come la politica amministrativa, finanziaria, agraria, fiscale, che fanno capo alle nuove diverse specializzazioni della cameralistica, perché queste scienze sono in funzione della legislazione del principe.Con la crisi dello Stato assoluto, in seguito alla rivoluzione democratica, appare un potere ascendente contrapposto al vecchio potere discendente. Nel 1848 si parla di emancipazione politica dei cittadini in uno Stato democratico, si contrappone la politica del popolo a quella del governo, si vede nell'agire politico la promozione della libertà e dell'eguaglianza. La Allgemeine Staatslehre compie un formidabile sforzo teorico per fondere Stato e popolo, la maiestas personalis e la maiestas realis. Dopo il fallimento di questo sforzo ci si accorge che la società - un tempo spoliticizzata - si ripoliticizza e appaiono nuovi soggetti, come i partiti, e nuovi fenomeni, come la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Gli uomini, per comunicare fra loro e discutere i problemi della loro vita associata, hanno bisogno di parole e così ritorna, con questo potere ascendente, il vecchio termine politica, ma l'estensione semantica finisce per indebolire il concetto e abbiamo le politiche e non la politica, politiche del tutto estranee alla politica greca.

Max Weber (1864-1920) nel saggio Politik als Beruf è consapevole dei pericoli di questa eccessiva estensione semantica della parola e propone una sua definizione: "Politica significherà dunque per noi aspirazione a partecipare al potere o a influire sulla ripartizione del potere, sia tra gli Stati, sia nell'ambito di uno Stato tra gruppi di uomini compresi nel suo territorio". D'altronde il concetto di potere è centrale nella sua grande opera sistematica Wirtschaft und Gesellschaft.

Questa definizione si iscrive nel tradizionale concetto di Stato (sintesi di sovranità, territorio, popolo), di cui sottolinea - alla Hobbes - il "monopolio legittimo della forza fisica": il suo concetto di Herrschaft suona spesso più come dominio (da dominus) dall'alto, che come potere (o meglio prassi) dal basso. Per quanto sia felice la sua definizione della politica, essa però rimanda ad altro, al potere (o al dominio), allo Stato. Eppure in Politik als Beruf Max Weber ebbe un'illuminante intuizione di sapore greco: l'autentico politico deve avere "passione, senso di responsabilità, lungimiranza", e questo lo differenzia dai professionisti della politica. Ma questa intuizione contiene un giudizio di valore, mentre la sua sociologia si basa su giudizi di fatto.

L'uso della parola politica si trasferisce, così, dallo Stato (con la sua politica estera e le sue politiche interne) alla società: si parlerà così di partecipazione politica e di partiti politici. Nel Novecento, però, con solidi ancoraggi al pensiero ottocentesco, appare nella prassi - una prassi munita di una ben precisa teoria, quella marxista - un nuovo concetto forte di politica, in cui questa si contrappone alla politica come routine, la quale si limita ad amministrare i meri interessi esistenti avendo soltanto fini immediati. È la 'politica assoluta', che mira alla totale trasformazione della società attraverso una prassi rivoluzionaria al fine di realizzare una società pacificata, nella quale - essendoci armonia - scompaia la politica. Su questa linea si muovono il socialismo marxista e il socialismo anarchico. Per raggiungere questo fine ha luogo una 'politicizzazione' di tutte le manifestazioni della vita e la politica tende a farsi totale: il nuovo principe - per Gramsci il partito rivoluzionario - incarna la stessa istanza etica. In realtà si tratta di una teologia laicizzata (o secolarizzata) della redenzione umana o della salvezza ultima, che mantiene però intatta la vecchia struttura concettuale escatologica: eliminare il male dalla storia per attuare il regno di Dio in terra, per realizzare una compiuta felicità terrena. Il fine ultimo è, così, la scomparsa della politica.

4. Il dibattito contemporaneo

Nel linguaggio comune la parola politica si è profondamente consumata, o meglio svuotata del concetto che essa sottintendeva quando venne forgiata nell'età della πόλις. Tuttavia le scienze sociali in senso lato, cioè quelle il cui interesse è rivolto essenzialmente all'azione dell'uomo, sentirono l'esigenza, proprio per dare ordine alle loro ricerche, di ridefinire la 'politica'. È necessario pertanto esporre tre definizioni, che si possono ritenere paradigmatiche o emblematiche perché colgono o situano la politica in tre campi diversi e lontani, senza alcuna pretesa da parte nostra di essere esaustivi. Queste tre definizioni risentono della formazione culturale dei loro autori, del campo delle loro indagini e, infine, delle loro opzioni politiche, ma sono illuminanti per il dibattito politico contemporaneo alla ricerca del concetto di politica.

a) Carl Schmitt

Carl Schmitt (1888-1985) è l'erede - nonostante tutte le critiche che le rivolge - della grande scuola dell'Allgemeine Staatslehre, ma mentre questa aveva dissolto il concetto di politica in quello di Stato, egli con Der Begriff des Politischen (v. Schmitt, 1932[3]), per dare una definizione universale e non storicamente condizionata del 'politico', procede a una radicale dissociazione di Stato e politica; il che gli consente - come vedremo - di comprendere fenomeni nuovi di questo dopoguerra. Nell'età moderna, con l'affermazione dello Stato assoluto, si è rivolta l'attenzione soltanto allo Stato, che può essere però definito solo dal concetto di politico: lo Stato è quell'organizzazione del potere che ha, appunto, il monopolio del politico. Per approfondire un concetto - secondo Carl Schmitt - bisogna individuare il suo opposto, come in altre discipline dove vigono le coppie bello/brutto, utile/dannoso, buono/cattivo. Per definire il politico Schmitt propone l'antitesi amicus/hostis, dove il nemico è il nemico esistenziale, cioè il nemico in guerra, un nemico che deve essere ucciso, e la guerra può essere quella classica fra Stati, ma anche la guerra civile. Proprio questa antitesi determina il massimo grado di unione nel gruppo sociale e la massima divisione dall'altro gruppo. Se rompe con la tradizione dell'Allgemeine Staatslehre, Schmitt rompe anche con la più antica tradizione della philosophia practica. Questa, infatti, studiando l'azione, aveva individuato dei modi di agire diversi dalla politica, dei campi neutrali

d'azione: la morale, l'economia, il diritto (ma Schmitt aggiungerebbe anche la religione e l'arte). Nella vita umana però non esistono - secondo Schmitt - campi neutrali, dato che l'antitesi amicus/hostis può investirli tutti, e quindi la politica può essere dappertutto.Sarebbe un grave errore interpretare questa definizione come se la guerra fosse lo scopo o la meta o il contenuto della politica: la guerra è solo il caso limite in cui meglio possiamo cogliere la vera natura di questa antitesi; o ancora la guerra è solo il "presupposto della politica, sempre presente come possibilità reale, che determina in modo particolare il pensiero e l'azione dell'uomo provocando così uno specifico comportamento politico".

Chi fa politica deve sempre sentire incombente la possibilità reale del momento dell'ostilità, della guerra. Se l'inimicizia è il concetto primario, essa però si palesa con intensità diversa, perché può essere relativizzata. La vecchia guerra fra gli Stati, dominante dal Cinquecento sino alla prima guerra mondiale, è stata relativizzata dal lento formarsi del diritto internazionale, che Schmitt chiama lo jus publicum europaeum (Der Nomos der Erde, 1950): esso, infatti, è riuscito a relativizzare le ostilità sino a quando - nelle moderne guerre ideologiche - il nemico è stato trasformato in delinquente e criminale.L'attenzione di Carl Schmitt si rivolge anche alla guerra civile, dove l'ostilità è assoluta: un tempo ci furono le guerre di religione, ma lo Stato assoluto riuscì a neutralizzare e a spoliticizzare la società, distinguendo radicalmente la vera politica, che è la politica estera, dalla politica interna che è soltanto Polizei, cioè amministrazione.

Lo Stato liberale poi (del quale il Nostro è avversario dichiarato) riesce a relativizzare i conflitti (e quindi la politica) al suo interno, conflitti dovuti all'esistenza dei partiti e dei sindacati; ma in questo Stato resta sempre la possibilità di una guerra civile, che si verifica quando appare il rivoluzionario di professione che - a differenza del vecchio partigiano - proprio per il suo impegno politico totale ha un nemico non reale, ma assoluto. Infine c'è una terza forma di ostilità, una ostilità assoluta che non si dà fra gli Stati o all'interno di uno Stato: è il terrorismo internazionale cui si accenna nella Theorie des Partisanen (v. Schmitt, 1963), nel quale è il terrorista che decide chi è il nemico: un nemico soltanto simbolico la cui identità empirica non interessa. Concludendo: in una riflessione durata per più di mezzo secolo Carl Schmitt, nonostante l'importante dissociazione fra il politico e lo Stato, resta nostalgicamente legato - come è dimostrato da tanti altri suoi lavori - alla realtà dello Stato moderno, per cui la vera politica è la politica estera che, nell'età classica dello jus publicum europaeum, sapeva relativizzare l'inimicizia internazionale. Ma è anche fedele

all'impostazione iniziale, quando crede che - in ultima istanza - il vero sovrano, che ha il monopolio del politico, sia colui che decide lo stato di eccezione per fronteggiare il nemico: questo è possibile anche in uno Stato costituzionale quando è previsto - come nella Repubblica di Weimar - che ai vertici ci sia chi abbia questo potere di decisione per sospendere la validità dell'ordinamento giuridico al fine di fronteggiare un nemico esterno o interno.

b) Harold D. Lasswell

Harold D. Lasswell (1902-1979) è stato il grande protagonista del rinnovamento delle scienze sociali in America e quindi anche della scienza politica. Uomo di vastissima cultura, è riuscito a combinare in modo non sincretistico varie correnti del pensiero politico contemporaneo, dalla filosofia analitica alla rivoluzione comportamentistica, con una particolare attenzione all'informatica, per i simboli e i messaggi che essa trasmette. Per quanto riguarda la scienza politica i suoi punti di riferimento sono Marx e Freud, e soprattutto i teorici italiani delle élites. In questo campo Lasswell svincolò la scienza politica dai vecchi compagni di strada (la storia, la filosofia e il diritto pubblico) per saldarla alla psicologia sociale. Studiò insieme la politica interna e la politica internazionale: il loro punto di connessione è posto nel concetto di insicurezza - quasi la hobbesiana paura fisica - da cui nasce la politica. Egli è un teorico della politica, ma le sue definizioni servono soprattutto a costruire griglie per la ricerca empirica.

Dal suo saggio del 1936, dal titolo Politics: who gets what, when, how, all'articolo Politica per l'Enciclopedia del Novecento, pubblicato nel 1980, c'è una profonda continuità di pensiero, anche se gli arricchimenti successivi mostrano oscillazioni nella sua prospettiva. Il primo saggio ora ricordato introduce quattro termini: chi prende, che cosa prende, quando e come. Questa impostazione ha le sue radici nella teoria delle élites: infatti ci sono attori attivi e attori passivi, anche se, proprio in base a quella generale definizione, c'è poi una complessità o un pluralismo di élites, di fronte sempre a diverse maggioranze, che cercano di massimizzare i propri valori. I valori sono per Lasswell i fini o i desiderata dell'individuo. Egli ne indica principalmente tre: il potere, il benessere, la reputazione; ma questa indicazione non è esaustiva, dato che in taluni scritti ne indica altri, come il sapere e la libertà personale. La scelta di questi valori è in funzione della concreta ricerca empirica. La

politica è allocazione dei valori: qui l'analisi di Lasswell diventa più complessa, proprio per la diversità di questi valori e per la diversità delle situazioni storiche.

Agli estremi di un possibile continuum possiamo porre il governo e il mercato, perché nell'allocazione dei valori ci sono aree statizzate e aree liberiste. Ma possono esserci anche aree intermedie che non conoscono il 'come' o il modo delle prime ma neanche delle seconde, sicché è necessario introdurre una nuova distinzione, quella tra autorità e persuasione. Nell'articolo per l'Enciclopedia del Novecento Lasswell dà, invece, una chiara definizione della politica, assai più restrittiva perché si tratta solo della politica del governo: essa è una allocazione imperativa dei valori o, per citare le parole dell'Autore, è una "presa di decisioni assistite da sanzioni nell'ambito di una comunità politica".Tuttavia nel processo sociale, di cui quello politico è soltanto una parte, si danno altre allocazioni di valori con sanzioni meno forti di quelle dello Stato, restando però fermo il punto che la politica può influenzare l'intero processo sociale con decisioni che modificano la condotta degli altri con la minaccia di sanzioni. Tuttavia anche le grandi unità produttive, le istituzioni religiose, i mezzi di comunicazione di massa prendono decisioni che sono politiche quando producono effetti sulla distribuzione generale dei valori nella società. Il risultato di questa pluralità di élites è che la politica è dappertutto, e non ha un suo campo particolare e riservato, quello del governo. Ma Lasswell, proprio per la sua costruzione di una rete concettuale che serva alla ricerca empirica, deve porre una radicale distinzione, quella fra potere e influenza, dove soltanto nel primo caso c'è un reale monopolio delle sanzioni che consente un reale potere di decisione e di coercizione.

La definizione più ristretta di politica finisce per consistere o scivolare in quella di potere: non per nulla una delle opere più importanti di Lasswell, pubblicata nel 1950, porta come titolo Power and society. La politica è sempre ridotta a un potere discendente, anche se - da democratico - Lasswell auspica un ampliamento del numero delle persone che partecipano alle decisioni importanti nello sviluppo del processo sociale. Ma sia nella definizione ristretta di politica o di potere che in quella ampia, questo fenomeno ci si presenta come un fenomeno discendente, tutto ancorato alla decisione, per cui la sola alternativa resta o subire o partecipare. Nel suo sistema politico ci sono gli outputs del governo e non gli inputs dei cittadini.A sistemare la nuova impostazione di Lasswell è stato David Easton (n. 1917) con il concetto di 'sistema politico' e con la definizione della politica come distribuzione di valori: in The political system, del 1953, c'è una pari attenzione sia agli inputs che agli

outputs, sia alle sfide che alle risposte del sistema politico. Molti degli eredi di Lasswell si sono invece dedicati a studiare empiricamente solo gli outputs del governo, con il risultato che è scomparsa la politica, anche nel nome: al posto della politics c'è la policy, anche se Lasswell ha cercato di vedere le interazioni fra politics, policy e polity.

Ma se la vita politica dello Stato è ridotta alla politica interna delle allocazioni dei valori, allora è giusto parlare di amministrazione, anche se ora si è coscienti della politicizzazione dell'amministrazione. L'attenzione privilegiata verso lo studio delle policies corrisponde all'espansione dell'intervento pubblico nella società e nell'economia, e forse è il segno di una raggiunta stabilità democratica nella quale è scomparsa la politica. Significa però anche ridurre il problema della legittimità di un governo solo e soltanto alla sua capacità di garantire il benessere alla popolazione, come era nei fini degli Stati assoluti. Contro questa idea paternalistica ci si rivoltò in nome della cittadinanza. La fine della politica può essere soltanto un'illusione accademica.

c) Da Hannah Arendt a Dolf Sternberger

Hannah Arendt (1909-1975), allieva di Martin Heidegger, ha proceduto a decostruire il pensiero del maestro con le sue stesse categorie. Essa però non rompe soltanto con la tradizione metafisica, rompe con tutta la tradizione della filosofia politica europea (salva solo Tucidide, Machiavelli, Tocqueville), in quanto sussume l'esperienza politica sotto categorie filosofiche: Hannah Arendt nega, infatti, un qualsiasi primato della teoria sulla prassi, e così mette in questione concetti tradizionali che sono stati sempre collegati alla politica - come Stato, dominio, sovranità, rappresentanza - in quanto hanno radici nella metafisica. La filosofia politica occidentale ha obliato ciò che è veramente originario.Originario è l'essere dell'uomo nel mondo, che implica la coesistenza con il mondo e gli esseri che in questo mondo abitano. L'uomo non esiste, ma coesiste in uno spazio pubblico visibile e trasparente. In questa situazione l'uomo non ascolta l'essere, ma gli altri: la vita quotidiana non è banale se l'uomo è capace, partendo da questa sua situazione originaria, di ritrovare l'autenticità della vita proprio nell'azione o, meglio, nella prassi politica, una prassi basata sul discorso con il quale si comunica agli altri, in un mondo che è comune e che il filosofo non deve disprezzare.

Hannah Arendt presenta questo suo modo nuovo di pensare la politica in The human condition (1958) o Vita activa (nell'edizione italiana e tedesca), partendo dall'esperienza della πόλις greca nella quale era netta la distinzione fra la sfera pubblica (ἀγορά) e la sfera privata (l'οἶκος, la casa), fra la politica e l'economia. Il mondo è caratterizzato non solo da una pluralità di soggetti, ma anche dalla fenomenicità e dalla contingenza legata all'irrompere del nuovo, che è sempre una 'nascita' dovuta all'azione, al discorso.In questo mondo dominato dall'incertezza e dall'instabilità, per definire la politica Arendt si fonda sul concetto di libertà e su quello di partecipazione. La libertà coincide con l'assenza del dominio, con l'assenza di una qualsiasi ἀρχή: ciò consente - e qui è presente il motivo della partecipazione - all'uomo assieme agli altri uomini di creare un novus ordo contro il dominio ereditato dal passato - tema che sarà poi approfondito in On revolution (1963). In sintesi: la politica è azione discorsiva e, in quanto tale, è il momento più alto della vita activa, perché dà inizio al nuovo rompendo con la routine della passività umana e con la ciclicità della natura. Non è né violenza, né dominio, e in essa l'uomo dà un senso alla propria esistenza.Conviene sottolineare ancora un punto: in Vita activa, partendo dalla Politica di Aristotele, Arendt dice che il linguaggio caratterizza la politica, anzi, che è il linguaggio a fare dell'uomo un essere politico. Arendt è tornata sul problema nella sua ultima opera, The life of the mind (1978), in cui è chiara l'intenzione di rinsaldare il pensiero con l'azione tramite il "giudizio riflettente". Interpretando in modo piuttosto libero la Kritik der Urteilskraft di Immanuel Kant, Arendt vuole definire una razionalità pratica sottratta a ogni metafisica.

Il giudizio riflettente è svincolato dai comandi della ragione universale dei filosofi, perché è fondato sull'uso pubblico del proprio pensiero, cioè sulla comunicazione, che presuppone una pluralità di soggetti dato che richiede l'assenso degli altri: la verità comunicativa si basa su un mondo comune.Il pensiero di Hannah Arendt ha avuto una grande influenza: nel mondo inglese è apparsa un'appassionata Defense of politics (1962, 1964²) di Bernard Crick, che, professore di scienze politiche, non solo è un irriducibile avversario di Lasswell, ma anche degli accademici di scienze politiche per il loro linguaggio inutilmente tecnico: "Se un problema è d'importanza pubblica, deve essere trattato in modo intelligibile, sì che tutti possano comprendere: i governi incompetenti prosperano sul segreto; gli studiosi incompetenti su una terminologia pseudoscientifica".

Hannah Arendt ha poi influenza - ma minore - sia sui neoaristotelici americani sia sulla Rehabilitierung der praktischen Philosophie; si ha però la netta sensazione di ricadere nella vecchia 'filosofia' dei filosofi di professione, chiusi nel loro gergo tecnico: nella loro filosofia c'è alla fine la riduzione della molteplicità degli individui - categoria centrale nel pensiero della Arendt - in nome dell'unità, o a volte in nome del 'trascendentale'.

Unica eccezione è Dolf Sternberger (1907-1989), un non filosofo di professione capace di unire l'analisi del linguaggio alla storia delle idee, il quale dopo molti saggi è giunto a quella magistrale ricostruzione del pensiero politico occidentale che è Drei Wurzeln der Politik (1978), in polemica con Max Weber e Carl Schmitt.Sternberger, per scoprire il significato originario, o meglio il concetto sotteso alla parola politica, si rifà in modo più analitico ai testi aristotelici, nei quali sottolinea l'ἐπιστήμη πολιτι**κ**ή, la concezione della politica come opposta alla tirannia (termine che in età moderna sarà sostituito da dominio), e mette in luce il governo misto, inteso come governo su uomini liberi. Ma l'opposizione categoriale fondamentale che regge tutta la sua analisi (non solo dei testi aristotelici) è quella fra unità e molteplicità: ma la molteplicità implica anche dissenso, conflitto, discordia, e non necessariamente un agire comune, che è l'aspetto rilevante della politica. Nella storia dell'Occidente si sono date altre forme di politica, con proprie specifiche strutture categoriali: alla forma greca, che egli chiama Politologik, si contrappongono la Dämonologik e l'Eschatologik. Con Machiavelli - il Machiavelli del Principe e non dei Discorsi - abbiamo l'emancipazione del tiranno e la politica intesa come dominio: tutta la successiva teoria dello Stato è dominata dal principio dell'unità, dall'esigenza di sopprimere le differenze, che generano conflitti. La Eschatologik è la trascrizione in chiave laica e immanentistica della teologia di Agostino, fatta dalle utopie rivoluzionarie: la fine dei tempi è posta su questa terra.

Anche in Sternberger c'è alla fine un elemento prescrittivo: riproporre la Politologik greca per le nostre società. Analizzando minutamente la Politica aristotelica egli mette a fuoco la costituzione mista: la πόλις è certo una comunità di eguali nella cittadinanza, ma per la diversità dei ruoli e delle funzioni c'è una distinzione fra governanti e governati, fermo restando il principio che l'accesso alle cariche è libero a tutti: c'è una mistione di diversi modi di partecipare alla politica. Sternberger rielabora Aristotele facendo espressamente riferimento a Gaetano Mosca e al concetto di 'classe politica' e alla sua esigenza di combinare il principio aristocratico con quello democratico. L'ideale del governo misto è

interno a tutta la storia del costituzionalismo, che conserva l'idea aristotelica di costituzione, una costituzione che riesce a mantenere al suo interno le diversità, le pluralità, ad armonizzare le differenze, senza ricorrere al dominio. È l'ideale del costituzional-pluralismo. Ma che cosa tiene insieme il tutto? È appunto la politica, una politica nutrita di prudenza, di φρόνησις. L'essenza della vera politica è così la pace, come l'essenza della pace è la politica. Non si tratta certo della pace a cui pensano i seguaci della Dämonologik o della Eschatologik, perché si tratta pur sempre di una pace provvisoria e instabile che non può non essere tale proprio perché vuole mantenere la pluralità, la diversità degli uomini. Come afferma Sternberger, l'unità è inumana, l'accordo è umano.

5. Considerazioni conclusive

Oggi, proprio nel momento in cui si evidenzia la crisi dello Stato, lo scienziato politico, che studi empiricamente il fenomeno della politica, non può trascurare le tre prospettive ora esposte; si tratta però di prospettive che hanno presupposti concettuali assai diversi e lontani per cui è estremamente difficile - se non impossibile - costruire su di esse una teoria generale della politica. Tuttavia una conclusione non può essere meramente descrittiva dei vari significati che la parola politica ha - nel suo uso inflazionato - nel linguaggio comune e nel linguaggio scientifico, ma deve, invece, contenere elementi normativi. Infatti, dietro l'apparenza della parola, usata in ogni campo del nostro vivere in comune, la politica è assente, sicché alcuni parlano di estinzione, di esaurimento, di entropia della politica.

Quello che ci deve mettere in allarme è che, con l'uso neutro di questa parola, si possa anche parlare della politica razziale di Hitler o della politica dei gulag di Stalin.

Ripercorrendo questa lunga storia nata con la πόλις potremo fare due osservazioni. In primo luogo, il termine politico viene usato in riferimento sia all'azione (del πολιτικὸν ζῶον), sia a una retta costituzione (la πολιτεία dei Greci o la polity degli Inglesi). In secondo luogo, la parola appare sempre in grandi opposizioni: il πολίτης greco non può vivere in un regime tirannico o dispotico; nel V secolo dopo Cristo è chiara la distinzione fra res publica e dominatus; nel Medioevo è netta e costante la contrapposizione fra principatus politicus e principatus despoticus; nei tempi moderni (da Locke a Kant) si distingue il potere politico dal potere dispotico e dal potere paterno; oggi si vede nel

dominio l'assenza della politica. Se, in base alle esperienze della vita vissuta, vogliamo ridefinire e ricollocare la politica, dovremo partire dalla radicale distinzione dei Greci fra vita privata e vita pubblica, fra l'οἶκος e la partecipazione.

Nel nostro secolo l'autonomia della vita privata è stata rivendicata con forza dagli scrittori, prima da Thomas Mann e poi dai rappresentanti più radicali del dissenso sovietico, come Solženicyn e Sinjavskij. Thomas Mann con le Betrachtungen eines Unpolitischen vuole mantenere l'arte e la cultura libere dal politico, anzi mostra il disprezzo dello spirito per la politica che "rende rozzi, volgari e stupidi, e non insegna altro che invidia, spudoratezza e avidità". Sta sulla stessa linea, ma con una ben più tragica esperienza alle spalle, il dissenso degli scrittori russi, nei quali il rifiuto della politica assume le forme più radicali: essi rifiutano ogni strategia politica e vogliono soltanto dare una testimonianza autentica di se stessi. Infatti il dissenso nasce dalla riscoperta del linguaggio, nel quale l'individuo esprime autenticamente la propria esperienza vissuta, ignorando i codici linguistici del potere che sono soltanto 'menzogna'. Al potere oppongono - volutamente impolitici - la poesia, consapevoli inoltre che la verità nasce solo nel gulag.

La politica dovrebbe riguardare l'ambito pubblico, ma a causa della sua espansione oggi è sempre più forte la rivendicazione del diritto alla privacy. Nell'ambito pubblico, però, bisogna procedere a ulteriori distinzioni. In contrasto con il rifiuto della politica, che si è dato nei regimi totalitari, c'è oggi nei paesi democratici la nostalgia per la politica, per la politica che non c'è più, una politica che dia senso all'esistenza. Se la scienza politica è - come ha affermato Aristotele - la regina delle scienze, perché è la "più architettonica" (Eth. Nic. I 2, 1094a), dobbiamo ricollocare le diverse azioni umane negli spazi loro propri per ridare alla politica il suo spazio autentico. La ricchezza del mondo moderno, rispetto a quello greco, è che la nostra è una società a più dimensioni, nella quale più sfere devono coesistere con chiare distinzioni, senza che nessuna possa sopraffare l'altra: abbiamo l'arte, la filosofia, l'economia, la morale e la religione. La storia dell'Occidente, sempre densa di tensioni e di conflitti, consiste nel continuo tentativo di istituzionalizzare queste differenze, che hanno codici diversi. La politica può essere una sintesi solo se rispetta la diversità di queste sfere. Non per nulla - ricordando Machiavelli - non esiste la politica dove non esiste la libertà e il "vivere libero" coincide con il "vivere politico".

(V. anche Ideologia; Politiche pubbliche; Potere; Simboli politici; Stato).

Scienza della politica di Angelo Panebianco

sommario: 1. Definizioni. 2. Che cosa è politica. 3. Che cosa è scienza. 4. Gli approcci. 5. Campi di applicazione. a) Polity, politics, policy. b) La politica e le altre sfere sociali. c) La politica internazionale. 6. Scienza politica e ingegneria politica. □ Bibliografia.

1. Definizioni

Come nel caso di altre discipline sociali, le definizioni della scienza politica variano in funzione delle convinzioni epistemologiche e delle visioni dell'oggetto (in questo caso, la politica) proprie dei diversi studiosi.Nei manuali la scienza politica viene usualmente definita come lo studio, condotto con metodologie empiriche, dei fenomeni e dei processi politici. Questa definizione, tuttavia, è indubbiamente generica e può rischiare anche di apparire fuorviante, sia perché non è sempre identico - nei cultori di scienza politica - il significato attribuito al termine 'empirico' (è studio 'empirico', ad esempio, lo studio dell'azione 'dotata di senso'? Gli studiosi di scuola comportamentista lo negano), sia perché non c'è sempre concordanza sul significato di espressioni come 'fenomeno' o 'processo' politici. Impegnarsi in una definizione della scienza politica allora implica, preliminarmente, che vengano chiariti i significati attribuiti ai termini 'politica' (v. § 2) e 'scienza' (v. § 3).

Un modo tradizionale di scansare i delicati e complessi problemi di cui sopra consiste nel tentare di definire le specificità della scienza politica per differenza, ossia distinguendola dalle altre discipline che, in un modo o nell'altro, studiano la politica.

La scienza politica viene così abitualmente distinta, in primo luogo, dalla filosofia politica (dal cui grembo proviene) per la metodologia empirica cui ricorre e per il carattere descrittivo ed esplicativo, non normativo, dei suoi intenti (v. Bobbio, 1971). Viene distinta, in secondo luogo, dalla storia politica per l'enfasi posta sulla ricerca delle 'regolarità empiriche'. Viene, in terzo luogo, distinta dal diritto pubblico, per l'attenzione agli aspetti non giuridico-formali ma sostanziali del funzionamento delle istituzioni politiche. Viene,

infine, distinta dalla sociologia politica per il fatto di operare con una presunzione di autonomia, sia pure relativa, dei fenomeni politici rispetto a quelli sociali (v. Sartori, 1970, 1979 ed Elementi..., 1987).

Questo modo tradizionale di definire la scienza politica, per differenza ed esclusione, presenta alcuni evidenti limiti. Il più importante consiste nel fatto che i confini fra le discipline che si occupano di politica sono fluttuanti e incerti (per esempio, la presunzione di autonomia della politica, se indubbiamente vale a differenziare la scienza politica dalle sociologie politiche di ispirazione durkheimiana o marxista, non è mai però servita granché a differenziarla dalla sociologia politica weberiana, anch'essa fondata sul principio dell'autonomia della politica) e cambiano in virtù delle ridefinizioni che ciascuna disciplina incontra nel corso della sua storia.La scienza politica contemporanea deve la sua nascita all'incontro fra un processo storico e un'innovazione culturale. Il processo storico è rappresentato dalla democratizzazione delle società occidentali. Si può dire che così come la sociologia nasce per fronteggiare cognitivamente l'avvento della società industriale, allo stesso modo la scienza politica si afferma, a cavallo fra Ottocento e Novecento, per rispondere alla sfida intellettuale rappresentata dalla democrazia. La democratizzazione delle società europee, nel corso dell'Ottocento, rende progressivamente obsolete le vecchie 'scienze dello Stato'.

Con la democratizzazione la politica 'deborda' dai confini dello Stato: l'identificazione fra 'Stato' e 'politica' propria dell'età predemocratica perde progressivamente di credibilità. Il problema della democrazia diventa così il problema centrale per gli studiosi di politica. Decifrare (e, nel loro caso, anche 'demistificare') la democrazia è, ad esempio, il compito principale affrontato dalle teorie degli elitisti italiani (Gaetano Mosca in primo luogo, ma anche Michels e Pareto) cui, correttamente, si fa risalire, per lo più, l'atto di nascita della scienza politica contemporanea (v. Stoppino, 1989).L'innovazione culturale è rappresentata dal positivismo e dall'impulso che il positivismo nell'Ottocento, e il neopositivismo in questo secolo, danno alle scienze sociali empiriche, sulla base dell'idea che sia possibile applicare al campo delle azioni e delle istituzioni sociali metodi di studio, se non identici, quanto meno analoghi a quelli sperimentati con successo nello studio dei fenomeni naturali. Come si vedrà (v. § 3), nella seconda metà di questo secolo, nella scienza politica, come in altre scienze sociali, emergeranno pressioni tese ad allentare i rigidi canoni del 'metodo scientifico' nella versione propria della tradizione positivista.

2. Che cosa è politica

La politica è stata variamente definita dalla filosofia politica (v. sopra, Politica). Anche gli scienziati politici, in questo secolo, hanno fatto ricorso a definizioni (e visioni) diverse di che cosa è la politica (v. Sartori, 1979; v. Pasquino, Natura..., 1986; v. Ornaghi, 1993; v. Stoppino, 1994). Si va dalle più classiche (e sbrigative) identificazioni fra 'politica' e 'potere' alle definizioni della politica in termini di processi decisionali volti alla distribuzione di valori-risorse: il "chi ottiene cosa, quando, come" di Harold Lasswell (v., 1936) o la "distribuzione imperativa di valori" di David Easton (v., A framework..., 1965).In generale, si può dire che esiste una tendenza prevalente, nella scienza politica, consistente nell'enfatizzazione di due aspetti della politica: 1) il fatto che la politica ha a che fare con decisioni 'collettive' o 'collettivizzate', ossia con decisioni i cui effetti ricadono, sia pure in modi e con intensità differenziate, sull'intera collettività e che sono vincolanti per tutti coloro che ne fanno parte; 2) il fatto che la politica rinvia comunque a un contesto in cui è sempre presente - almeno sullo sfondo, almeno potenzialmente - la possibilità del ricorso alla coercizione fisica, all'uso della forza.

Quest'ultimo punto è cruciale, perché rivela il debito contratto dalla scienza politica nei confronti di una specifica tradizione intellettuale: quella del 'realismo politico'. All'origine della scienza politica c'è una particolare (ancorché, secondo alcuni critici, unilaterale e riduttiva) lettura di Machiavelli quale viene consegnata alla scienza politica contemporanea da fonti differenti ma convergenti, come la dottrina della ragion di Stato (v. Meinecke, 1924), le teorie degli elitisti italiani, la sociologia weberiana della politica e dello Stato. La politica ha a che fare, per questa tradizione, con quella particolare forma di potere (in questo distinta da altre forme di potere sociale) cui è associato il monopolio tendenziale dell'uso della forza. Ciò dà ai detentori del potere politico una collocazione normalmente sovraordinata rispetto ai detentori di altre forme di potere, mentre conferisce ai conflitti che si accendono nella sfera politica una valenza particolare: dai loro esiti dipendono decisioni che si impongono con forza vincolante sulla collettività. È questa visione della politica che la scienza politica recepisce, per lo più, dalla tradizione del realismo politico.

Al di là di questi generalissimi presupposti il consenso svanisce o si indebolisce. Per i comportamentisti, ad esempio, studiare la politica significa studiare 'comportamenti politici'. Per i cultori di approcci sistemici significa ricostruire la rete delle interdipendenze fra i ruoli politici e i processi di scambio fra il sistema politico e il suo ambiente. Per i teorici dell'azione (di varia osservanza) - ad esempio, i cultori della teoria della scelta razionale - studiare la politica significa, soprattutto, studiare le 'azioni' politiche (intenzionali) e gli 'effetti di composizione' cui danno luogo, ossia le loro macro-conseguenze, spesso non intenzionali. Per gli istituzionalisti, infine, studiare la politica significa studiare la genesi, il funzionamento e la trasformazione delle istituzioni politiche e i vincoli che esse pongono all'azione degli individui e dei gruppi.

3. Che cosa è scienza

Nella scienza politica contemporanea è possibile, sostanzialmente, identificare tre fasi cui corrispondono modi almeno in parte diversi di rispondere alla domanda: 'In che senso è scienza la scienza politica?'. La prima fase precede la rivoluzione behaviorista. La scienza politica è concepita come 'scienza delle istituzioni' e delle istituzioni studia più la fisionomia e l'impalcatura formale che il funzionamento effettivo. In questa fase è assai stretto il legame con la filosofia politica e con il diritto pubblico. L'ispirazione prevalente è positivista (v. AA.VV., 1985).La seconda fase coincide con la cosiddetta rivoluzione comportamentista. Il comportamentismo (di origine psicologica, ma assai diversamente declinato nella scienza politica) è il veicolo mediante il quale lo studio della politica si adegua (o cerca di adeguarsi) ai canoni del 'metodo scientifico' così come vengono proposti dal neopositivismo. Il neopositivismo, o empirismo logico, fornisce un indispensabile supporto filosofico al comportamentismo, asserendo la riducibilità dei termini che hanno per oggetto stati mentali a termini riferibili a oggetti fisici (per definizione assunti come osservabili). Il comportamentismo è quindi il cavallo di Troia dell'adeguamento della scienza politica ai canoni scientifici neopositivisti. Soprattutto, grazie all'influenza e al prestigio che la scienza politica statunitense, nel corso degli anni quaranta (con la scuola di Chicago, di Charles Merriam e di Harold Lasswell) e poi cinquanta e sessanta, acquista anche in Europa, si può parlare per quegli anni, di un 'consenso comportamentista' nella

scienza politica (v. Dahl, 1961). È l'immagine neopositivista della scienza quella che, trasmessa dal comportamentismo, è fatta propria dalla maggioranza dei cultori occidentali di scienza politica nel dopoguerra.

Due sono fondamentalmente i 'modelli di spiegazione' ritenuti coerenti con il 'metodo scientifico'. Il primo è il modello nomologico, o modello della legge di copertura (v. Hempel, 1942; v. Nagel, 1961): spiegare i fenomeni politici significa individuare le 'leggi' che governano i comportamenti politici. Il secondo è il modello funzionalista o teleologico: spiegare i fenomeni politici significa individuare le funzioni svolte dalle diverse istituzioni ai fini del mantenimento e dell'adattamento ambientale dei sistemi politici. Nell'età comportamentista si assume in genere che il compito principale della scienza politica sia quello di scoprire 'leggi universali' e di produrre teorie esplicative, sia generali che di 'medio raggio', della politica.La terza fase è quella che inizia con la crisi del comportamentismo; essa dura tuttora. Nella scienza politica, non molto diversamente da ciò che accade nella sociologia con la crisi del cosiddetto paradigma funzionalista (parsonsiano), la crisi del comportamentismo produce la fine del consenso. Gli scienziati politici cessano di essere d'accordo fra loro sul significato di termini come 'scienza' e 'metodo scientifico'. Anche la scienza politica comincia a essere scossa da 'dibattiti sul metodo' (v. Moon, 1975; v. Almond, 1990; v. Panebianco, Le scienze sociali e la politica, 1989).

Il declino del comportamentismo, per cominciare, riporta alla luce termini e concetti considerati in precedenza: si pensi alla riscoperta, per esempio, dell'idea della necessità della 'comprensione'. La spiegazione causale (o funzionale) non è più ritenuta da tutti sufficiente; recuperando la lezione weberiana, si ricomincia a concepire l'azione politica come azione dotata di senso che richiede di essere decifrata attraverso i metodi della sociologia comprendente (v. Moon, 1975).Come nelle altre scienze sociali (v. Hollis, 1994) anche nella scienza politica si affrontano sostenitori del cosiddetto olismo, o collettivismo, metodologico (per esempio, gli struttural-funzionalisti) e fautori dell'individualismo metodologico (per esempio, i cultori della teoria della scelta razionale). Inoltre, e soprattutto, svanisce il consenso intorno agli scopi dell'impresa scientifica: se una parte degli scienziati politici continua a difendere l'ambizione universalistica delle spiegazioni politologiche, altri scienziati politici ripiegano su una visione più modesta o più sobria: alla ricerca di 'leggi' sostituiscono l'individuazione di specifici 'meccanismi causali' (v. Elster, 1989); alla spiegazione tramite il modello della legge di copertura sostituiscono la

spiegazione 'locale', con validità spazio-temporale delimitata (v. Boudon, 1984). La scienza politica, in questa visione, costruisce modelli e utilizza 'regolarità' (generalizzazioni empiriche) in vista di spiegazioni 'locali'. Si noti che questo spostamento porta anche, in taluni casi, a una sorta di riscoperta della storia. Nella visione 'nomotetica' non esistono oggetti storici: i cosiddetti oggetti storici vengono decomposti in fasci di variabili i cui rapporti sono indagati dalla scienza politica. L'abbandono della ricerca di leggi universali a favore di spiegazioni locali reintroduce, a pieno titolo, le specificità dei differenti percorsi storici di istituzioni, sistemi politici, ecc. nell'ambito degli interessi di ricerca della scienza politica. Ciò ha fatto parlare, con qualche fondamento, dell'affermazione di un movimento 'neostoricista' nella scienza politica.

L'opposizione fra le diverse tendenze appare evidente soprattutto nell'uso del 'metodo comparato'. Nella scienza politica, come in altre scienze sociali, la comparazione è - insieme al metodo statistico - il metodo principale di controllo delle ipotesi. È certo che la maggior parte dei migliori risultati conoscitivi che la scienza politica ha ottenuto si deve all'uso del metodo comparato (v. Collier, 1991; v. Rustow ed Erickson, 1991). È un fatto, tuttavia, che il metodo comparato può essere concepito in due diverse versioni (v. Ragin e Zaret, 1983; v. Panebianco, 1991). Nella prima, l'applicazione del metodo comparato utilizza la stessa logica del metodo statistico: si scelgono dei casi e si controlla se l'ipotesi di ricerca è valida o meno, utilizzando il canone logico delle variazioni concomitanti: ad esempio, si controlla, esaminando una pluralità di casi di regimi democratici, se è vero o meno che, nelle democrazie, la stabilità di governo dipende dal numero di partiti (v. Bartolini, 1986). L'ambizione è di approdare a una spiegazione 'generale' che leghi causalmente una o più variabili indipendenti (il numero dei partiti nell'esempio fatto) a una variabile dipendente (il quantum di stabilità governativa). La seconda versione del metodo comparato, invece, utilizza i canoni logici della concordanza e della differenza. Si parte dall'osservazione di un caso X in cui è presente un fenomeno B (l'explanandum) e attraverso confronti fra X e altri casi, dissimili da X, in cui B sia presente (oppure altri casi ancora simili a X, in cui B sia assente) si va alla ricerca dell'insieme di cause di B.

Nella prima versione il metodo comparato è utilizzato per elaborare una spiegazione generale dei rapporti fra certe variabili; nella seconda versione, invece, per costruire una spiegazione 'locale' in grado di identificare i meccanismi causali che presiedono all'insorgenza del fenomeno-explanandum. Se nella prima versione l'uso del metodo

comparato è debitore della tradizione durkheimiana (il metodo comparato, in tal caso, è usato nel modo in cui Durkheim lo teorizza ne Le regole del metodo sociologico e lo applica nel Suicidio), nella seconda versione il debito è verso la tradizione weberiana (il modo in cui Weber, per concordanza e differenza, compara, ad esempio, gli effetti delle etiche economiche delle religioni universali).Se è certo che nella scienza politica contemporanea entrambe le varianti del metodo comparato vengono utilizzate a fini esplicativi, è altrettanto vero che in questi ultimi anni abbiamo assistito a un sensibile spostamento nella direzione del secondo modo di intendere il metodo comparato (si veda, ad esempio, la discussione in AA.VV., 1995). Anche questo fatto segnala la dislocazione di una parte almeno dei cultori della disciplina verso una visione meno ambiziosa del 'metodo scientifico' e degli scopi conoscitivi della scienza politica, rispetto ai traguardi che la rivoluzione scientifica comportamentista aveva indicato alcuni decenni fa.

4. Gli approcci

Nella scienza politica si confrontano diverse 'tradizioni di ricerca' (v. Laudan, 1977): tali tradizioni vengono talora anche definite frameworks teorici o 'approcci'.Possiamo distinguere fra approcci in declino, oggi meno utilizzati di un tempo, e approcci in ascesa, che riscuotono attualmente maggiore successo. Approcci in declino sono lo struttural-funzionalismo e la teoria sistemica. Approcci in ascesa sono la teoria della scelta razionale e il neoistituzionalismo. Tanto lo struttural-funzionalismo quanto la teoria sistemica si affermarono, nella scienza politica, sull'onda del comportamentismo, presentandosi apertamente come debitori delle idee-forza di tale indirizzo.Nella versione di Gabriel Almond (v. Almond e Coleman, 1960; v. Almond e Powell, 1966), che ne rappresenta l'esponente più prestigioso, lo struttural-funzionalismo era uno strumento per classificare i sistemi politici e per elaborare teorie esplicative (funzionali) dei comportamenti politici. Negli anni sessanta, quando questo approccio venne proposto e incontrò maggiore fortuna, esso servì a fornire un linguaggio e un quadro teorico unificati per la comparazione fra sistemi politici e per lo studio di quello che veniva allora chiamato lo 'sviluppo politico', vale a dire l'insieme dei processi di differenziazione strutturale e di specializzazione funzionale che - secondo uno schema evolutivo (che potremmo definire neospenceriano)

allora in voga - tutti i sistemi politici, sia pure con modalità e tempi diversi, devono apparentemente fronteggiare (v., su questa letteratura, Pasquino, 1970). La crisi dello struttural-funzionalismo, nella scienza politica, fu parallela alla crisi del funzionalismo sociologico (a cui lo struttural-funzionalismo politologico era in larga misura ispirato).

La teoria sistemica più rigorosa ed elaborata venne proposta da David Easton (v. i contributi del 1965). Ancora oggi la sua teoria del sistema politico resta lo sforzo migliore che sia stato compiuto in questo campo (v. Morlino, 1989); l'esaurimento di questo approccio (nonostante alcuni successi applicativi, soprattutto nello studio della politica internazionale) è in larga misura dovuto alla difficoltà di utilizzare il sofisticato schema eastoniano nelle ricerche empiriche. Ciò spiega, almeno in parte, il suo declino. Ma, analogamente allo struttural-funzionalismo, l'approccio sistemico ha perso smalto e credibilità anche a causa della crisi del comportamentismo. Finché, infatti, l'azione politica era concepita come 'comportamento' (meramente reattivo a stimoli esterni), struttural-funzionalismo e approccio sistemico potevano apparire credibili nella loro pretesa di spiegare i comportamenti politici sulla base di vincoli strutturali e/o sistemici. Quando il comportamentismo si è esaurito, quando l'azione politica ha ricominciato a essere concepita come azione intenzionale, ossia guidata da motivi e scopi, gli approcci strutturali e sistemici hanno perso appeal. La scienza politica si è allora indirizzata alla ricerca di strumenti più adeguati allo studio dell'azione 'dotata di senso'. Questa è probabilmente la ragione principale dell'attuale successo di approcci come la teoria della scelta razionale o il neoistituzionalismo.

La teoria della scelta razionale fa parte di una più generale famiglia di 'teorie dell'azione' (v. Giglioli, 1989; v. Hollis, 1994; v. Sparti, 1995), ossia di teorie che assumono l'azione umana (e dunque, per ciò che qui ci interessa, anche l'azione politica) come azione teleologicamente orientata, guidata da 'scopi'. La teoria della scelta razionale rappresenta un'applicazione della teoria economica neoclassica ad ambiti extraeconomici. Essa è entrata nella scienza politica grazie ai lavori pionieristici di autori come Downs (v., 1957), Olson (v., 1965), Riker (v., 1962; v. Riker e Ordeshook, 1973). Si tratta ormai di una tradizione di ricerca affermata e in costante espansione; essa viene utilizzata nello studio dei comportamenti elettorali, della competizione fra i partiti, delle dinamiche coalizionali, dei movimenti collettivi, del funzionamento di governi e assemblee legislative, dei comportamenti burocratici (v. Martelli, 1989 e 1992), nonché nello studio delle decisioni in materia di guerra e di pace (v. Bueno de Mesquita, 1981).

Sub specie di 'teoria dei giochi' essa è utilizzata per studiare le azioni 'strategiche', le azioni in condizioni di interdipendenza fra due o più attori, ad esempio nell'ambito delle relazioni internazionali, nello studio del bargaining politico e in altri ambiti ancora. La teoria della scelta razionale gode sia di estimatori entusiasti (v. Martelli, 1989) che di critici feroci (v. Pappalardo, 1989). I fautori di questo approccio mettono in rilievo il rigore e l'eleganza delle spiegazioni rational choice. I critici normalmente contestano la nozione rigida di 'razionalità' con cui la teoria della scelta razionale opera e negano, in sostanza, che il modello dell'homo oeconomicus sia di qualche utilità quando si studia la politica (v. Green e Shapiro, 1995, per una valutazione critica ma equilibrata).

L'altro approccio in ascesa è il neoistituzionalismo. A differenza della teoria della scelta razionale (che si rifà all'economia neoclassica), il neoistituzionalismo è una tradizione di ricerca relativamente frammentata ed eterogenea. Rappresenta la ripresa, ma in forme aggiornate, della prospettiva politologica dominante nell'età pre-comportamentista. Pioniere dell'approccio neoistituzionale nella scienza politica è Samuel Huntington (v., 1968). Il più recente 'manifesto' del neoistituzionalismo lo si deve a March e Olsen (v., 1984 e 1989). A differenza della teoria della scelta razionale che assume l'azione come goaloriented e improntata alla razionalità strumentale (e le istituzioni rappresentano vincoli e opportunità per l'azione), il neoistituzionalismo, in quasi tutte le sue varianti, preferisce concepire l'azione come ruleoriented, orientata a conformarsi a norme istituzionali (v. Lanzalaco, 1995). Si badi che anche i neoistituzionalisti aderiscono a una variante della teoria dell'azione: le azioni politiche non sono concepite come comportamenti, in quanto tali passivamente reattivi a stimoli, ma sono pensate come azioni volontarie. La conformità alle regole istituzionali è però indicata come prevalente, data la pervasività delle istituzioni e la loro capacità di 'avvolgere' gli attori individuali, rispetto all'azione goal-oriented. Potremmo dire che, in forme aggiornate, l'alternativa resta quella, weberiana, fra le due principali azioni sociali dotate di senso: l'azione razionale rispetto allo scopo (dei teorici della scelta razionale) e l'azione razionale rispetto al valore (norme istituzionali, nella versione dei neoistituzionalisti).

Nella prospettiva neoistituzionale il problema principale è quello di identificare il funzionamento delle istituzioni politiche e i loro rapporti reciproci. Tale ricostruzione consente, tra l'altro, di mettere a fuoco la natura delle regole, spesso fra loro contrastanti, cui gli attori scelgono o meno di conformarsi. Per i neoistituzionalisti la competizione e i

conflitti politici sono 'regolati', 'disciplinati' dalle istituzioni.Si noti che, anche se neoistituzionalismo e teoria della scelta razionale vengono spesso presentati dai rispettivi fautori come alternative e in conflitto, in realtà esistono anche tentativi di fondere le due prospettive e diverse ricerche empiriche sulla politica sono collocabili nel loro punto di incontro (v. Giannetti, 1993). 5. Campi di applicazione.

Oggetto di studio della scienza politica sono, ovviamente, tutti gli aspetti, nessuno escluso, della politica. Quando si tenta di mettere ordine, di classificare in qualche modo gli studi di scienza politica, ci si imbatte nella difficoltà di stabilire quali siano i migliori criteri di classificazione. Una tripartizione molto usata anni addietro distingueva, come settori-base, la politica comparata, le relazioni internazionali e la scienza dell'amministrazione. I manuali di scienza politica (v., ad esempio, Greenstein e Polsby, 1975; v. Finifter, 1983) ripartiscono la materia sulla base di varie distinzioni e sottodistinzioni.La scelta qui adottata è di classificare gli studi di scienza politica alla luce di due criteri. Il primo distingue gli studi che si concentrano sulla politica dagli studi che esplorano i rapporti fra la politica e altre sfere sociali (ad esempio, la sfera culturale o quella economica). Il secondo criterio distingue fra studi di politica interna e studi di politica internazionale. Naturalmente, non si tratta di una classificazione esaustiva (soprattutto perché, come vedremo, sono assai frequenti gli sconfinamenti).

a) Polity, politics, policy

Anche se questa tripartizione ha un valore puramente analitico è utile distinguere, in prima istanza, gli studi politologici a seconda che l'oggetto di ricerca sia costituito (prevalentemente) dalle istituzioni politiche e dai regimi (polity), dalla dinamica politica (politics), o dalle politiche pubbliche (policies). Gli studi sulla polity si concentrano sulla genesi, sul funzionamento e sul mutamento di singole istituzioni politiche, dell'organizzazione dello Stato nel suo complesso e dei regimi politici. Il focus è dunque sulle istituzioni. La distinzione principale che 'taglia' la letteratura sulle istituzioni è di ordine teorico.

Per una prima scuola studiare le istituzioni e i regimi (polity) significa studiare le reali 'determinanti' sia della politica che - indirettamente - delle politiche pubbliche, secondo il seguente schema causale: polity→politics→policy. In sostanza, la logica di funzionamento

dei regimi e delle istituzioni politiche condiziona la dinamica politica e quest'ultima, a sua volta, condiziona le 'politiche pubbliche'. Ne consegue che, per comprendere la politica in tutti i suoi aspetti, è sufficiente studiare le istituzioni politiche. Questa è stata l'impostazione tradizionale della scienza politica; in parte, essa è oggi recuperata in alcune varianti del neoistituzionalismo.La seconda scuola è quella che assume che istituzioni e regimi da un lato, dinamica politica e politiche pubbliche dall'altro, si influenzino reciprocamente. In questa prospettiva le istituzioni condizionano ma sono anche condizionate dalle dinamiche politiche, così come pongono vincoli alle politiche pubbliche ma sono a loro volta influenzate e modificate da quest'ultime. Il testo classico di riferimento si deve a Lasswell e Kaplan (v., 1950): polity, politcs e policy vengono trattate come dimensioni interagenti dei processi politici.

Nell'ambito degli studi di polity rientrano le ricerche sulle istituzioni di governo, sulla pubblica amministrazione, sulle istituzioni giudiziarie, sul governo locale. È il campo tradizionalmente coperto da quel settore della scienza politica che viene denominato 'scienza dell'amministrazione' (v., Freddi, 1989).Sul piano 'macro' la scienza politica studia poi l'evoluzione degli Stati e le differenze/somiglianze fra i regimi politici. Lo Stato come oggetto di studio specifico rappresenta una sorta di 'grande ritorno' nella scienza politica e nella sociologia politica contemporanee (v. Evans e altri, 1985). Nell'età comportamentista, e sotto l'influenza della scienza politica statunitense, lo Stato si era visto in qualche modo espulso dall'orizzonte concettuale della disciplina. Si preferiva, con Easton (v., 1953), utilizzare il concetto di sistema politico, ritenuto libero dai condizionamenti eurocentrici che invece pesavano sul concetto di Stato e pertanto assai più capace di 'viaggiare' attraverso il tempo e lo spazio. In sostanza, a differenza del concetto di Stato, quello di sistema politico appariva assai più adatto per fini di classificazione e di comparazione fra unità politiche del presente e del passato.Con la perdita di attrattiva dell'approccio sistemico, lo Stato, sia pure tra polemiche (v. Almond, 1988), è rientrato a pieno titolo fra i temi di ricerca della scienza politica. Non si tratta solo di uno slittamento terminologico. La ripresa di interesse per lo Stato ha comportato anche una riscoperta della storia, inserendosi in quel rinnovamento degli studi politologici che coincide con il declino del comportamentismo. È stata così recuperata la lezione dei grandi studiosi classici dello Stato, da Max Weber a Otto Hintze, in un contesto nel quale è l'intera vicenda dello Stato moderno, nelle sue diverse incarnazioni e varianti, a essere posta sotto scrutinio. Da Tilly (v., 1975 e 1990) a Poggi (v.,

1990), da Giddens (v., 1985) a Mann (v., 1993), sino a Finer (v., 1990), l'approccio statist si qualifica per la considerazione della 'lunga durata' e per la ricostruzione delle differenti traiettorie storiche degli Stati moderni. E poiché lo Stato esiste e si sviluppa solo all'interno di un 'sistema di Stati' (lo Stato, a differenza dell'Impero, è un singolare che rinvia sempre a un plurale), oltre che la riscoperta della storia, il 'ritorno dello Stato' porta con sé anche lo studio - sulla scia di Hintze - del rapporto che intercorre fra la vicenda 'interna' degli Stati, per esempio, l'evoluzione dei loro apparati amministrativi, e le dinamiche interstatali. Nello studio dello Stato si verificano dunque quegli 'sconfinamenti' fra studio della politica interna e studio della politica internazionale cui si è accennato in precedenza.

L'altro grande campo 'macro' riguarda l'analisi comparata dei regimi politici. Naturalmente, le sovrapposizioni con gli studi sullo Stato sono forti (v. Self, 1985) ma il settore mantiene tuttavia alcune riconoscibili specificità. Qui vengono studiate le influenze che esercitano sui conflitti e sulla competizione politica quegli insiemi di "valori, norme e strutture di autorità" (v. Easton, A framework..., 1965), i "regimi" appunto, che possono variare anche se e quando restano invariate, per esempio, le istituzioni amministrative, giudiziarie o militari (le istituzioni dello Stato-macchina, gli apparati statali).La letteratura ha prodotto varie classificazioni dei regimi politici (una delle tipologie più elaborate resta quella di Lasswell e Kaplan, 1950). In generale, la distinzione principale corre fra regimi poliarchici (democratici) e regimi autoritari (più una famiglia 'residuale' di regimi tradizionali). Ciascuna delle due principali 'famiglie' di regimi politici, a sua volta, è scomponibile, alla luce di diversi criteri, in sottoclassi. La più eterogenea delle due famiglie è senza dubbio quella dei regimi autoritari.

Fra i molti possibili criteri classificatori due sono, per quanto riguarda l'autoritarismo del Novecento, i più utilizzati. Il primo distingue fra regimi autoritari 'civili' e regimi autoritari 'militari' (o 'pretoriani'). Il fascismo italiano e il nazionalsocialismo tedesco sono esempi del primo tipo. Le dittature militari del Terzo Mondo sono esempi del secondo tipo. Esistono, o sono esistiti, inoltre, vari casi intermedi: per esempio, regimi autoritari formalmente civili ma controllati dai militari (per un bilancio sulla ricerca in questo campo v. Morlino, Autoritarismi, 1986). Il secondo criterio distingue i regimi autoritari a seconda della pervasività del controllo che esercitano sulle diverse sfere sociali, e in particolare su quella economica. I regimi comunisti sovietico e dell'Est europeo rappresentavano casi 'speciali', assolutamente sui generis, di autoritarismo civile, grazie soprattutto al controllo esercitato

dal partito unico sui mezzi di produzione (v. Lindblom, 1977; v. Grilli di Cortona, 1989).Per ragioni che hanno a che fare con la stessa storia della scienza politica (v. § 1) è indubbiamente la democrazia il regime politico più intensamente studiato. Dal punto di vista della scienza politica quello della 'democrazia' è un ideale che, in quanto tale, non ha mai trovato realizzazione. I regimi politici che chiamiamo democrazie e che effettivamente si ispirano all'ideale democratico (o, più correttamente, alla combinazione fra dottrina democratica e dottrina liberale; v. Sartori, 1957) sono in realtà 'poliarchie': regimi oligarchici in cui, a differenza dei regimi oligarchici autoritari, sono garantiti diritti individuali di libertà, mentre la successione al potere delle élites è decisa tramite regolari e competitive elezioni e l'esercizio del potere è sottoposto a vincoli legali (costituzionali). Il concetto di poliarchia nasce dall'incontro fra la teoria delle élites e l'analogia schumpeteriana fra mercato politico e mercato economico.

Della poliarchia sono stati individuati i principali indicatori (v. Dahl, 1971, per la versione più utilizzata): il che consente non solo di distinguere fra poliarchie e regimi autoritari, ma anche di disporre i regimi politici competitivi, o relativamente competitivi, lungo un continuum che va dalla poliarchia compiuta alle versioni più deboli e imperfette (un punto-chiave; questo, sia per lo studio dell'evoluzione storica delle poliarchie, sia, come vedremo, per l'analisi di quei regimi 'anfibi', a cavallo fra autoritarismo e democrazia, che alcuni definiscono pseudo-democrazie e che, sovente, rappresentano regimi di transizione, instabili 'composti' destinati a essere più o meno rapidamente sostituiti da poliarchie oppure da regimi autoritari). La teoria della poliarchia è una teoria 'realistica' della democrazia (si studia la democrazia per ciò che è, nelle sue imperfezioni, e non per ciò che dovrebbe essere alla luce degli ideali democratici). Alcuni teorici ritengono però che la teoria realistica della democrazia degeneri facilmente in una forma di irrealismo se non tiene conto della 'pressione assiologica' (v. Sartori, 1957 e 1979; v. Dahl, 1982), ossia del fatto che gli ideali (democratici) esercitano una pressione di tipo normativo sulle poliarchie (sulle democrazie storicamente realizzate) e che tale pressione è fonte di tensioni e di conflitti ed è essa stessa parte di quella 'realtà empirica' che la scienza politica ha il compito di studiare.

Una parte importante della ricerca sulla democrazia riguarda le sue diverse varianti. Abbondano le classificazioni e le tipologie (v. Morlino, Democrazie, 1986; v. Cotta, Parlamenti e..., 1986 e Governi, 1986). La tipologia di maggior successo si deve a Lijphart (v., 1984), il quale distingue due tipi polari di poliarchia, il modello Westminster e il

modello consensuale (differenziati sulla base di otto caratteristiche che, combinate, misurano il grado di concentrazione/diffusione del potere di governo) e classifica le diverse poliarchie a seconda della loro maggiore vicinanza all'uno o all'altro dei due tipi polari. La tipologia di Lijphart (e altre analoghe) non sembra tuttavia in grado di soppiantare del tutto altri e più collaudati criteri di classificazione. Ad esempio, si può osservare che la tipologia di Lijphart, se aiuta certamente a distinguere fra loro i regimi parlamentari, non è invece altrettanto facilmente applicabile al caso dei regimi presidenziali e semi-presidenziali. Questi ultimi, in forza anche della grande variabilità delle esperienze storiche di tipo presidenziale, esigono una trattazione autonoma (v. Shugart e Carey, 1992).

A parte le differenze di 'forma di governo', le poliarchie possono essere distinte sulla base di ulteriori criteri. Un criterio importante riguarda il diverso modo di funzionamento delle poliarchie a seconda della configurazione istituzionale e la distribuzione dell'autorità lungo l'asse centro-periferia. Le poliarchie innestate su Stati amministrativamente accentrati funzionano diversamente dalle poliarchie connesse a Stati federali (v. Riker, 1975; v. Fabbrini, 1994). E molte gradazioni intermedie sono possibili con effetti differenziati sul funzionamento delle poliarchie, per esempio sulle modalità di organizzazione dei partiti e dei gruppi di interesse e sulle forme della competizione politica. Un altro criterio di differenziazione riguarda l'organizzazione degli interessi e i rapporti fra gruppi di interesse e poteri poliarchici. 'Pluralismo' e 'neo-corporativismo' (v. Schmitter, 1974) sono tipi ideali che evocano modalità opposte di influenza degli interessi organizzati sui processi decisionali delle poliarchie. Un tema centrale nello studio delle poliarchie riguarda i partiti politici e i sistemi di partito. Dopo i pionieristici studi di Duverger (v., 1951) e Kirchheimer (v., 1966) i partiti politici sono stati (e sono tuttora) studiati sia sotto il profilo organizzativo (v. Panebianco, 1982), sia sotto quello delle relazioni partiti-elettori e partiti-istituzioni di governo (v. Calise, 1992). Lo studio dei sistemi di partito (come oggetto di studio distinto dai singoli partiti) è debitore di importanti teorie, come quella storico-comparata di Rokkan (v., 1970) o quella 'morfologica' di Sartori (v., 1976). Per il loro ruolo nella strutturazione della competizione fra i partiti, anche le regole elettorali sono un oggetto di studio assai frequentato (v. Duverger, 1951; v. Sartori, 1987; v. Fisichella, 1982). La ricerca mira a stabilire gli effetti che i diversi sistemi elettorali esercitano sia sui comportamenti dei votanti, sia sulle caratteristiche dei partiti e dei sistemi di partito. Va da sé che, in tutti questi casi, lo studio delle istituzioni (polity) e lo studio delle dinamiche politiche (politics)

risultano strettamente collegati.Per l'importanza che sono andati assumendo nelle poliarchie del secondo dopoguerra, i mass media sono divenuti oggetto di ricerche sempre più numerose, che anche in questo caso collegano normalmente aspetti istituzionali (le diverse modalità di organizzazione dei media) e politics, le dinamiche politiche per come sono influenzate dall'azione dei media.Accanto alla 'statica' trova posto la 'dinamica'.

I regimi politici subiscono mutamenti, a volte anche declini (decadenza) e crolli. Nel caso delle poliarchie c'è il problema della loro evoluzione fra Ottocento e Novecento. Le ricerche di Rokkan (v., 1970) e Dahl (v., 1971) hanno fissato alcuni parametri entro i quali la scienza politica contemporanea si muove per esaminare i diversi percorsi storici delle poliarchie occidentali. La ricerca, inoltre, ha ampiamente scavato sulle cause che determinano i crolli dei regimi politici. Negli anni sessanta e settanta, il fenomeno più studiato - anche a causa di quanto avveniva fuori dall'Occidente sviluppato, per esempio in America Latina - riguardava i passaggi, generalmente violenti, dalla democrazia all'una o all'altra forma di autoritarismo (v. Linz e Stepan, 1978; v. Almond e altri, 1973). Sul finire degli anni ottanta e nei primi anni novanta, con i mutamenti intervenuti a seguito della fine della guerra fredda, l'attenzione si è spostata sui processi di democratizzazione (v. Huntington, 1991).Lo studio della democratizzazione ha consentito di individuare molti casi 'di confine', soprattutto nelle aree extraoccidentali, a cavallo fra autoritarismo e poliarchia (v. Diamond e altri, 1988-1989). Per questi casi misti è stato coniato il termine 'pseudo-democrazie'. Anche alcuni regimi formalmente poliarchici emersi nell'Est europeo appaiono oggi contraddistinti da caratteri 'misti'. In generale, il problema sotteso all'esame delle cosiddette 'pseudo-democrazie' è quello di una democratizzazione che incorpora solo in modo debole e imperfetto le garanzie di libertà individuale. Ad esempio, può accadere che in certi casi il multipartitismo sia associato a un controllo governativo sulla stampa e sugli altri mezzi di comunicazione, che elezioni relativamente libere e competitive siano associate a restrizioni gravi delle libertà personali, ecc.

La ricerca comparata ha permesso di estendere di molto le nostre conoscenze sulle dinamiche politiche che presiedono al crollo dei regimi sia per il tramite di rivoluzioni (v. Skocpol, 1979) sia in altre forme (v. Morlino, 1980).Se gli studi sulla polity devono inevitabilmente sconfinare, collegando il funzionamento e il mutamento delle istituzioni e dei regimi con le dinamiche politiche, lo stesso problema, rovesciato, vale per gli studi della politics. L'analisi delle dinamiche politiche deve inevitabilmente collegarle ai vincoli e alle

opportunità offerte agli attori politici dalle diverse configurazioni istituzionali. Qui la distinzione principale riguarda la cosiddetta grass root politics, lo studio dei comportamenti politici (azioni) di massa, e la élite politics, lo studio dei comportamenti (azioni) delle élites.La grass root politics tocca il vasto campo della 'partecipazione politica'. Il settore di studi di gran lunga più sviluppato riguarda il voto. Grazie anche allo sviluppo di sofisticate tecniche statistiche di trattamento dei dati e di controllo delle ipotesi, la ricerca sui comportamenti elettorali ha messo a disposizione degli studiosi della democrazia una messe impressionante di materiale. Anche qui non mancano le divisioni. I cultori di teoria della scelta razionale (v. Downs, 1957; v. Fiorina, 1977) trattano i comportamenti di voto in modo radicalmente diverso da quello della 'scuola sociologica', che studia l'influenza sul voto dei milieux sociali o, tramite l'analisi ecologica, delle culture territoriali. Ancora diversa è la prospettiva di coloro che esaminano il voto facendo riferimento esclusivamente a variabili politiche, al modo in cui l'andamento della competizione interpartitica interagisce con gli atteggiamenti dei votanti trascinandoli in una direzione o nell'altra. La partecipazione politica non si esaurisce nel voto. Fra le altre forme di partecipazione politica, soprattutto in connessione con certe ondate di comportamenti politici 'non convenzionali', che interessano le democrazie occidentali negli anni sessanta e settanta (v. Barnes e Kaase, 1979), sono stati a lungo studiati i cosiddetti 'movimenti collettivi' e la loro influenza sui sistemi politici.Le élites politiche rappresentano un classico tema di ricerca della scienza politica. Le dinamiche coalizionali (fuori e dentro governi e assemblee legislative) e i conflitti fra le élites, i rapporti fra élites politiche ed élites amministrative (v. Panebianco, 1986) sono alcuni degli argomenti di cui si occupa la ricerca in questo campo.

Se polity e politics sono oggetti tradizionali di ricerca, più recente è lo studio delle policies, l'analisi delle politiche pubbliche. Lavori pionieristici si devono a Lasswell e Lerner (v., 1951), a Dahl e Lindblom (v., 1953). Essenzialmente, la ricerca in questo campo è dovuta alla constatazione che, a causa della grande complessità dei processi pubblici, non basta conoscere i processi politici (i processi di politics) per comprendere le politiche pubbliche. Queste ultime sono spesso soggette a dinamiche almeno in parte autonome e che, comunque, non hanno un rapporto di semplice dipendenza dagli assetti istituzionali e dagli equilibri politici. Per esempio, si è constatato che non basta sapere quali partiti governano per sapere anche quali effetti la loro permanenza al governo produrrà sulle policies. Se, nella visione tradizionale, le policies non erano un problema perché si assumeva che esse

fossero 'comandate' dalla politics, nella nuova visione, propria degli analisti delle politiche pubbliche, le policies acquistano una indipendenza, almeno parziale, da essa (v. Regonini, 1989; v. Capano, 1993): sia perché intorno alle politiche pubbliche si formano normalmente dei policy networks che esibiscono una certa indipendenza dalle divisioni politiche 'partigiane', sia perché i processi detti di 'implementazione' delle politiche pubbliche sono influenzati da fattori la cui azione non è rilevabile se l'attenzione del ricercatore si ferma all'esame degli equilibri e delle divisioni politiche.

b) La politica e le altre sfere sociali

Un lascito degli elitisti italiani dell'inizio del secolo è l'attenzione per i rapporti fra le élites politiche e le altre élites societarie (economiche, culturali, ecc.). È un settore di ricerca tradizionalmente a cavallo fra scienza politica e sociologia (v. Aron, 1960). Un quadro assai complesso, fatto di regolarità e di specificità nazionali, emerge da quell'insieme di ricerche empiriche - studi su singoli paesi e analisi comparate - che si occupano dei rapporti fra le élites (v. Suleiman e Mendras, 1995). Metodologicamente più agguerrite sono le ricerche che studiano, non i rapporti fra élites, ma le relazioni che si istituiscono fra la sfera politica (nel suo complesso) e le altre sfere sociali, in particolare il sistema culturale e quello economico.Sul versante politica/cultura tre sono i principali filoni di ricerca.Il primo ha per oggetto le 'culture politiche'. A partire dal pionieristico lavoro di Almond e Verba (v., 1963), la cultura politica - intesa come "sistema di credenze, simboli e valori" che riguardano l'azione politica e il contesto in cui essa si svolge - è assunta come il trait d'union fra cultura (nel significato antropologico) e politica: le predisposizioni culturali diffuse influenzano, attraverso i processi di socializzazione primaria e secondaria, gli atteggiamenti politici (e si assume, ma questo è naturalmente un punto delicato e controverso, che gli atteggiamenti 'comandino' i comportamenti politici).

All'interno del quadro di riferimento elaborato dalla scuola almondiana molte ricerche hanno scavato, nei diversi contesti nazionali, sui caratteri delle culture politiche e sul rapporto fra culture politiche e azione politica (per un bilancio, v. Fedel, 1989).Il secondo filone di ricerca riguarda il ruolo dei simboli politici. Le teorie del simbolismo politico si differenziano a seconda del grado maggiore o minore di libertà che attribuiscono alle élites politiche nella costruzione e nella manipolazione dei simboli a fini di organizzazione del

consenso, a seconda che collochino il ruolo dei simboli politici all'interno di una più generale teoria della politica (è il caso di Lasswell e Kaplan; v., 1950) oppure li trattino come la dimensione centrale della politica (v., per esempio, Edelman, 1964), e a seconda che li colleghino o meno a credenze culturali diffuse (v. Fedel, 1991).Il terzo filone di ricerca riguarda il ruolo politico delle identità collettive (etnico-linguistiche, religiose, ecc.). Qui vanno collocati gli studi su nazionalità e nazionalismo (per un bilancio, v. Goio, 1994). La divisione principale corre fra le teorie per le quali le identità nazionali sono variabili indipendenti che influenzano la politica (dal pionieristico lavoro di Deutsch - v., 1953 - alla più complessa e sofisticata teoria di Smith; v., 1983) e le teorie che attribuiscono alle élites politiche, e dunque alla politica, il ruolo di costruttori di identità nazionali (v. Breuilly, 1993).

Un altro ambito di ricerca importante riguarda la political economy, lo studio dei rapporti fra politica ed economia. È un settore in grande sviluppo cui contribuiscono sia economisti, sia, soprattutto, scienziati politici (v. Ferrera, 1989). La grande divisione riguarda il modo in cui viene tematizzato il rapporto fra politica ed economia. Alcuni studi si interessano all'influenza della politica sull'economia, altri all'influenza dell'economia sulla politica. Nel primo ambito rientrano, ad esempio, le ricerche sull'influenza dei diversi partiti (conservatori, socialisti, confessionali, ecc.) sulla politica economica (v. Castles, 1982); nel secondo rientrano, per esempio, gli studi che si occupano dell'impatto delle congiunture economiche sul comportamento elettorale.Tipiche ricerche di political economy sono quelle dedicate all'esame dei cicli economico-elettorali. C'è inoltre notevole sovrapposizione fra political economy e analisi delle politiche pubbliche. Ad esempio, gli studi politologici sul Welfare State (v. Ferrera, 1993) si collocano in questa zona di confine.

c) La politica internazionale

Nella scienza politica gli studi sulla politica internazionale, oggetto di una specifica sottodisciplina (convenzionalmente denominata 'relazioni internazionali'), fanno parte a sé, nel senso che la comunicazione e gli interscambi con gli altri rami della scienza politica sono normalmente assai scarsi. Ciò dipende dal fatto che la politica internazionale è tradizionalmente ritenuta 'qualitativamente' diversa dalla politica interna. A differenza di quanto avviene nelle arene politiche nazionali, in quella internazionale manca un centro

monopolizzatore della forza. Ciò rende i processi politici internazionali radicalmente diversi dai processi politici nazionali, e rende diverse le istituzioni che operano, rispettivamente, nell'una o nell'altra arena.La tradizione di ricerca di maggiore successo nella scienza politica internazionalista è quella realista. La politica internazionale è interpretata come power politics (v. Carr, 1939; v. Morgenthau, 1948); le azioni internazionali degli Stati si sviluppano in un ambiente anarchico, perennemente "all'ombra della guerra" (v. Aron, 1962).

La sicurezza è il bene principale che gli Stati cercano di accaparrarsi, sia tramite lo sviluppo di una potenza militare, sia tramite alleanze. L'anarchia internazionale e il conseguente, costante, pericolo di guerra obbligano gli Stati a praticare il self-help (v. Waltz, 1979), ovverosia a contare, in ultima istanza, solo su se stessi, mentre i comportamenti tesi alla massimizzazione della sicurezza danno luogo a permanenti 'dilemmi della sicurezza' che, sovente, accrescono anziché diminuire l'insicurezza collettiva. Il balance of power è in queste condizioni, secondo la teoria realista classica, la condizione che garantisce, sempre in via precaria e provvisoria, la pace. Talvolta, le guerre danno luogo a egemonie che garantiscono l'ordine internazionale fino al momento del declino della potenza egemonica (v. Gilpin, 1981; v. Modelski, 1987; v. Bonanate, 1987).Il framework teorico realista rappresenta un aggiornamento della classica dottrina dello Stato-potenza (v. Pistone, 1973). Benché esso sia dominante nella scienza politica internazionalista, non è tuttavia l'unico. La principale tradizione di ricerca che si contrappone al realismo è denominata 'liberale'. Qui l'enfasi non è sull'anarchia e la sicurezza militare ma sull'interdipendenza (prevalentemente economica) e sul ruolo delle istituzioni internazionali e transnazionali.

A differenza dei realisti, i liberali non credono che la power politics sia l'elemento caratterizzante della politica internazionale. Il potere militare è solo una delle monete circolanti nell'arena internazionale e non sempre la più importante. Nella prospettiva neoliberale l'anarchia internazionale è contenuta e i suoi effetti sono attutiti e diluiti dall'esistenza di organizzazioni e 'regimi' internazionali che condizionano il comportamento degli Stati (v. Keohane, 1990).

Nonostante il tradizionale regime di separazione che vige, nella scienza politica, fra studi internazionalisti e studi comparati (gli studi dei sistemi politici nazionali), la percezione di mutamenti intervenuti nella politica contemporanea spinge oggi verso un riavvicinamento. Fenomeni come l'indebolimento delle sovranità statali sotto la pressione dei processi di

globalizzazione dei mercati, delle comunicazioni, ecc., o importanti processi regionali come l'integrazione europea, hanno spinto diversi studiosi a esaminare i rapporti fra politica interna e politica internazionale. È soprattutto nell'ambito dell'International political economy (v. Cesa, 1996) - ossia, dello studio dei rapporti fra politica ed economia internazionale - che la tendenza a rimettere in discussione i confini fra i due tradizionali settori della scienza politica è oggi più pronunciata.

6. Scienza politica e ingegneria politica

Come nel caso di tutte le altre scienze sociali anche in quello della scienza politica si pone il problema del suo rapporto con il mondo della 'pratica', ovvero il problema della sua 'applicabilità'. Al pari degli altri scienziati sociali, anche gli scienziati politici svolgono, frequentemente, opera di consulenza per enti pubblici nazionali e/o organizzazioni internazionali per i settori in cui sono specializzati.In (almeno) tre ambiti gli scienziati politici sono frequentemente chiamati a dare prova dell'applicabilità del loro sapere scientifico (v. Pasquino, 1989). Un primo ambito riguarda i rapporti interstatali. Scienziati politici con competenze internazionaliste collaborano sovente con governi ed enti internazionali su temi che riguardano la sicurezza (deterrenza, disarmo, ecc.) o i rapporti fra politiche statali ed economia internazionale. Un secondo ambito riguarda le politiche pubbliche nazionali. L'analisi delle politiche pubbliche, per l'ispirazione che la anima, è policy-oriented e, in molti suoi cultori, ha scopi esplicitamente normativi o prescrittivi. È dunque un settore che si presta particolarmente ad usi applicativi.

Gli analisti delle politiche pubbliche svolgono sovente compiti di monitoraggio sulle policies e di consulenza a fini di miglioramento/modifica delle policies medesime. Il terzo ambito riguarda la 'politica istituzionale'. In questo caso lo scienziato politico contribuisce, con proposte fondate sul sapere politologico disponibile, ai processi di riforma istituzionale: si tratti di pubblica amministrazione o di governo locale, di sistemi elettorali o di 'forme di governo' nazionali (su questi temi v. Sartori, 1994 e Pasquino, 1995).Che gli scienziati politici, soprattutto dopo la seconda guerra mondiale, e soprattutto nel mondo occidentale, collaborino di frequente con i governi è dunque un 'fatto'. Al di là di questo fatto non c'è

però un generale consenso sul significato da attribuire alla 'applicabilità' della scienza politica.

Fondamentalmente, il rapporto fra scienza politica e mondo della pratica può essere tematizzato alla luce di due modelli rispettivamente definiti 'ingegneristico' e 'illuminista'.Il primo modello, che riscuote i maggiori consensi fra gli scienziati politici, legittima la 'ingegneria politica', che rappresenta il versante applicativo della scienza politica. Si ipotizza che, al pari di alcune scienze naturali, anche per la scienza politica valga la distinzione fra scienza pura e scienza applicata. Attraverso regole di conversione le teorie elaborate dalla scienza pura vengono utilizzate per risolvere problemi pratici: nel momento in cui si presenta un problema, i decisori chiedono alla scienza (in questo caso all'ingegnere politico) di individuare soluzioni pratiche alla luce del sapere scientifico disponibile.Il secondo modello è quello 'illuminista'. I suoi fautori negano che la scienza politica sia applicabile nei termini descritti dal modello ingegneristico. La scienza politica, al pari di altre scienze sociali, avrebbe solo il compito di migliorare, attraverso le sue spiegazioni, la 'comprensione' che gli attori coinvolti nei processi decisionali, ma anche, eventualmente, il più ampio pubblico, hanno dei problemi in gioco. Nella prospettiva del modello ingegneristico l'applicabilità della scienza politica è 'diretta'. Nella prospettiva del modello illuminista non c'è vera e propria applicabilità, l'influenza sui processi pubblici (che pure c'è) è solo 'indiretta'. La scienza contribuisce, con le sue spiegazioni, nei casi di maggiore successo, a modificare le definizioni che della situazione danno i protagonisti (v. Janowitz, 1972).

Dietro l'ingegneria politica c'è la fiducia nella capacità della scienza politica di elaborare leggi generali e di spiegare e prevedere i fenomeni politici alla luce del modello nomologico. La visione illuminista, invece, rifiuta il modello nomologico di spiegazione, enfatizza le specificità delle scienze sociali rispetto alle scienze naturali, e concepisce come un 'rapporto sociale' delicato e complesso il rapporto fra scienza politica e politica (v. Panebianco, Le scienze sociali e i limiti..., 1989). Per esempio, sottolinea l'importanza delle previsioni che si autoadempiono o che si autodistruggono (che rendono relativamente imprevedibili gli effetti prodotti dall'impatto di teorie scientifiche sulle istituzioni e i processi sociali e politici), assume come problematico il rapporto fra il sapere tecnico-scientifico di cui sono portatori gli scienziati politici e il 'sapere pratico' di cui sono portatori politici e amministratori (v. Lindblom e Cohen, 1979), enfatizza gli effetti spesso

paradossali del rapporto fra scienze sociali e decisioni pubbliche (v. Collingridge e Reeve, 1986).In generale, si può concludere osservando che anche il modo in cui gli scienziati politici tematizzano il problema dell'applicabilità dipende da come vengono definiti, da ciascuno studioso, natura e scopi della scienza politica.

Enciclopedia del Novecento (2004)

Politica

di Angelo Panebianco

sommario: 1. Che cosa è la politica. 2. Sulla storia dell'idea di politica. 3. La politica oltre lo Stato. 4. La politica come governo. 5. Fine della politica? □ Bibliografia.

1. Che cosa è la politica

È noto quanto disperante risulti sempre il tentativo di definire la politica. Secondo alcune interpretazioni, la difficoltà sarebbe ontologicamente fondata, dipenderebbe dalla natura perennemente ambigua dell'oggetto (v. Ornaghi, 1993). Secondo altre interpretazioni, invece, tale difficoltà andrebbe storicamente situata, sarebbe un elemento caratteristico della nostra epoca: venuta meno l'identificazione fra politica e Stato, che ha dominato, in Occidente, un gran tratto dell'età moderna, la politica avrebbe subito una dilatazione dei suoi confini e una perdita di specificità tali da rendere ormai vano ogni tentativo di definirla (v. Sartori, 1987).

La prudenza impone che si rinunci all'ambizione di descrivere l'oggetto nella sua interezza. Se ne possono, al massimo, enucleare un certo numero di tratti. A seconda degli scopi conoscitivi che ci si propone l'attenzione cadrà su un tratto o sull'altro. Il modo forse più

conveniente di procedere è di identificare delle 'polarità', vale a dire le opposte condizioni fra le quali la politica oscillerebbe. Questa strada dovrebbe consentire, quanto meno, una parziale identificazione della politica, ancorché indiretta o indiziaria.

A un elevato livello di astrazione si situa la più classica delle alternative che il pensiero occidentale abbia elaborato: l'alternativa fra realismo e normativismo. Per un verso, la politica viene identificata con il 'dominio' e la competizione per il controllo delle posizioni di dominio. In questa prospettiva l'elemento caratterizzante della politica è l'endemicità dei conflitti, delle lotte per il potere, in un quadro di rapporti sociali ove è sempre presente la possibilità del ricorso alla violenza (v. Portinaro, 1999). Per un altro verso, la politica viene ricondotta alle imprescindibili necessità di collaborazione e di coordinamento fra gli uomini per il perseguimento di obiettivi comuni (in primis, la realizzazione di condizioni accettabili di sicurezza; v. de Jouvenel, 1955). In quest'ultima prospettiva, il problema diventa la creazione e il mantenimento di un 'ordine' realizzato mediante norme condivise o, quanto meno, accettate dai più. Anche se realismo e normativismo configurano, in Occidente, due distinte tradizioni, sembra tuttavia accettabile l'idea che si tratti di modi complementari di intendere la politica (v. Galli, 2000). Si può peraltro sostenere che, a seconda dei momenti storici, l'una o l'altra concezione acquisterà più rilievo. La visione realista godrà presumibilmente di maggior credito nelle epoche caratterizzate da turbolenza, quando l'ordine politico è minacciato o sconvolto; alla visione normativista andranno più consensi nelle fasi di maggiore tranquillità, quando l'ordine politico appare saldo e relativamente incontestato.

Si può, ispirandosi alla dottrina aristotelica, identificare la polarità della politica (e l'ambiguità che la caratterizza) distinguendo la politica come 'istituzione' dalla politica come 'intenzione' (v. Sternberger, 1983). Per un verso, la politica si sostanzia in una sfera istituzionale: assetti organizzativi, ordini giuridici, sistemi simbolici; per un altro verso, la politica prende vita nelle intenzioni che guidano le azioni 'politicamente orientate' degli uomini.

È inoltre possibile pensare la politica come oscillante fra i due poli dell'autonomia e dell'eteronomia. La politica può essere concepita come una sfera di attività guidata da una sua logica e da sue proprie regole che vanno indagate in quanto tali. Oppure, si possono mettere in evidenza i condizionamenti che su di essa esercitano la sfera etico-religiosa o quella economica. Si può assumere che, in certi momenti storici, la politica sia in grado di

conquistarsi una forte autonomia, arrivando anche a imporsi sulle altre sfere di attività (definendo le loro stesse condizioni di esistenza), e che, in altri momenti, essa sperimenti una perdita di autonomia, diventando dipendente ed eterodiretta (v. Ornaghi, 1993). In ogni caso, tenere conto della polarità possibile fra autonomia ed eteronomia obbliga, da un lato, a indagare la logica intrinseca al funzionamento della politica e, dall'altro, a considerare i suoi rapporti con l'etica, l'economia, il diritto, ecc. È naturalmente materia di ricerca empirica stabilire il quantum di autonomia o, all'opposto, di eteronomia della politica nei diversi gruppi umani e nelle loro diverse fasi storiche.

La politica può anche essere pensata come oscillante fra il polo della 'assolutezza' e il polo della 'limitazione' (v. Pizzorno, 1993). Nel primo caso, quello della politica assoluta, ideologie contrapposte definiscono le identità collettive e predomina la convinzione che la politica sia l'unico strumento disponibile per modellare e trasformare i rapporti sociali. Ne deriva un panpoliticismo che, da un lato, porta gli individui a guardare a ogni aspetto della realtà umana usando lenti politiche e, dall'altro, conduce la politica a divorare, a sottomettere alla sua logica, a ricondurre a sé ogni altro aspetto o dimensione del vivere sociale. Nel secondo caso, quello della politica limitata, prevale il calcolo degli interessi e alla politica vengono affidati compiti circoscritti di mantenimento dell'ordine e di mediazione/conciliazione fra i diversi interessi societari. Politica dell'identità (o dell'ideologia) e politica degli interessi, politica assoluta e politica limitata, coesistono nella tradizione occidentale, ma il pendolo della storia dà la preminenza ora all'una, ora all'altra.

Un'altra possibile 'polarità', infine, è quella fra ordine e libertà. Nei termini di Carl Friedrich, si tratta di un perenne dilemma politico, espressione di un conflitto "tra valori che sono interdipendenti, nel senso che l'uno non può essere realizzato senza l'altro, eppure ognuno di essi, nella propria messa in atto, contraddice e, in un certo modo, sospende l'altro" (v. Friedrich, 1968; tr. it., p. 110). Se non si può dare libertà senza ordine, le esigenze sottese alla necessità di imporre/preservare l'ordine politico possono entrare in conflitto con le esigenze di libertà. Nei moderni regimi costituzionali occidentali, ad esempio, il dilemma si manifesta nell'instabile equilibrio, e nel potenziale trade off, fra sicurezza e libertà (v. Calhoun, 1851; v. de Jouvenel, 1955; v. Neumann, 1957): la garanzia delle libertà individuali non può mai arrivare al punto di compromettere le esigenze di sicurezza (di protezione, soprattutto, dalle minacce di violenza, ovunque abbiano origine);

d'altra parte, le libertà individuali possono facilmente restare vittime di decisioni e di azioni dei detentori dell'autorità politica volte a garantire sicurezza.

2. Sulla storia dell'idea di politica

Poiché definire la politica è difficile, si ripiega per lo più sulla storia del concetto. Il che si risolve, di solito, in una rassegna delle dottrine politiche. Ciò ha indubbiamente senso, soprattutto perché le concezioni della politica affermatesi nelle varie epoche non vengono abbandonate o, se provvisoriamente abbandonate, tornano per lo più ad affacciarsi nelle epoche successive. Nelle fasi percepite come di più intenso mutamento, concezioni della politica differenti, appartenenti a momenti diversi della storia dell'Occidente, si trovano a coesistere dando luogo a intrecci e commistioni.

Alle specifiche condizioni di vita della polis dobbiamo non solo la nascita, nella Grecia classica, dell'idea di politica (v. Meier, 1980; v. Finley, 1983), ma anche l'ambiguità del concetto, la pluralità di significati che la parola ha assunto. Alla formazione del moderno concetto di politica, infatti, l'eredità greca, contribuisce con due termini, entrambi connessi alla vita della polis: politikà e politeia. Dove politikà sta per ciò che attiene ai rapporti fra i politai, i cittadini attivi della polis, indica gli affari comuni, di tutti. E dove politeia acquista presto il significato di costituzione (oggi diremmo: 'forma di governo'), ma anche di costituzione retta o giusta (Aristotele usa il termine in entrambi i significati). La fine della polis farà scomparire dal linguaggio pubblico il termine 'politica' per un lunghissimo periodo.

All'età romana il pensiero politico e le istituzioni politiche occidentali devono comunque due lasciti importanti: la giuridicizzazione dell'idea di politica propria dell'età repubblicana e l'idea di impero universale. In età medievale, invece, la riflessione politica è per un lungo tratto centrata sui rapporti e sui conflitti fra i due poteri universali della Chiesa e dell'Impero. Solo la conclusione di quel confronto e il lento emergere di centri di potere indipendenti porteranno a recuperare l'idea antica di politica (la riscoperta della Politica di Aristotele risale alla seconda metà del XIII secolo) e ad adattarla alle nuove condizioni.

L'opera di Nicolò Machiavelli è un punto di svolta non soltanto perché con essa arriva a compimento il lento processo di emancipazione della politica dall'etica cristiana (processo

al quale, in epoca precedente, hanno contribuito anche altri protagonisti: si pensi al Defensor pacis di Marsilio da Padova del 1324), ma anche perché da Machiavelli si dipartono due differenti tradizioni: da un lato, la grande stagione della trattatistica sulla ragion di Stato; dall'altro lato, la moderna dottrina repubblicana. La prima svolge un ruolo storico importante di legittimazione delle nuove monarchie europee continentali, mentre la seconda prenderà nuovo slancio, in funzione antimonarchica, nel secolo dei Lumi.

Molti apporti contribuiscono alla ridefinizione dell'idea di politica nella fase di formazione degli Stati moderni europei. La dottrina della sovranità statale di Jean Bodin e il giusnaturalismo di Thomas Hobbes svolgono un ruolo importante nella 'statalizzazione' dell'idea di politica. Con il consolidamento degli Stati moderni la politica verrà per lungo tempo interamente sussunta e identificata nello Stato. Sono i secoli in cui la politiké epistéme, la scienza politica, è sinonimo di 'scienza dello Stato' e l'attività di cui si occupa è ciò che i Tedeschi chiamano Polizey, i Francesi police, gli Inglesi policy: tutti termini riconducibili al greco politeia e che, nel nuovo Stato europeo, indicano la cura dell'ordine e del benessere della collettività.

Fatto salvo il caso dell'Inghilterra, ove il fallimento del progetto assolutista degli Stuart sfocerà nelle rivoluzioni del Seicento e nella vittoria del Parlamento, nel continente europeo Stato e politica, nell'età assolutista, si identificano. È solo a partire dalla Rivoluzione americana e dalla Rivoluzione francese che questa identificazione comincia a indebolirsi, per il concorso di una pluralità di fattori. In primo luogo, il costituzionalismo. Le rivoluzioni liberali spostano dal re al cittadino il baricentro della politica. Il processo di costituzionalizzazione degli Stati, limitando il potere pubblico, aspira a tutelare esigenze - le libertà individuali - che vanno sottratte al controllo dello Stato (v. Friedrich, 1950; v. Matteucci, 1976). In secondo luogo, la democrazia. Con la democratizzazione la sfera politica si amplia distribuendo risorse per l'azione politica a individui e gruppi che in precedenza ne erano privi. Anche se tempi e ritmi dei processi di democratizzazione varieranno, in Europa, da luogo a luogo e saranno all'origine delle principali differenze fra i futuri sistemi democratici (v. Rokkan, 1970). In terzo luogo, il nazionalismo. Il processo di democratizzazione porta infatti con sé l'esigenza di stabilire nuovi legami emozionali fra élites e masse e una simbologia sostitutiva dei legami tradizionali (v. Lasswell e Kaplan, 1950; v. Fedel, 1991).

I processi qui sommariamente evocati rompono gli argini sul finire del XVIII secolo e, a partire dal secolo successivo, la politica non sarà più pensabile come un'attività racchiusa interamente nel perimetro dello Stato-macchina.

3. La politica oltre lo Stato

Già alla fine del XIX secolo e per tutto il XX verranno fatti numerosi tentativi di ridefinire la politica. Ciò che li accomuna è la volontà di spezzare il legame fra politica e Stato moderno, di espellere lo Stato dal novero dei caratteri definitori della politica. Illustreremo sinteticamente alcuni di questi tentativi.

Il più celebre si deve agli elitisti italiani, Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca. Recuperando la lezione di Machiavelli, ma anche liberandola dalla gabbia in cui l'avevano racchiusa, imbalsamandola, i trattatisti della ragion di Stato nei secoli precedenti, Pareto e Mosca riconducono alla lotta fra 'minoranze organizzate', élites, l'ubi consistam della politica. Nella storia della politica lo Stato moderno è solo un episodio, storicamente circoscritto. Se si guarda al di là dell'involucro istituzionale, statale o d'altro tipo, sempre si trovano minoranze che governano le maggioranze e lotta per il potere fra queste minoranze, le si definisca élites o classi politiche. Alla lezione degli elitisti italiani si ispireranno, nel corso del Novecento, molti altri autori. Fra questi certamente Max Weber, anche se, a differenza di Mosca e Pareto, il pensatore tedesco non arriva a scindere compiutamente politica e Stato: per Weber, è comunque la direzione dello Stato, in Occidente, la 'posta' dei conflitti politici.

Gli elitisti italiani sono anche una delle fonti di ispirazione di un tentativo fra i più originali e suggestivi di costruire una teoria della politica, quello dello statunitense Harold Lasswell.

Per Lasswell, come per Pareto e Mosca, la storia della politica è scandita dalla incessante lotta per il potere fra le élites. Le élites sono tali perché (paretianamente) controllano 'valori' e cioè risorse scarse (v. Lasswell e Kaplan, 1950). Il potere va distinto dalla generica influenza. I membri delle élites sono per definizione influenti, ma non tutti esercitano potere. Si dà esercizio del potere se, e solo se, il rifiuto di obbedire, la mancata conformità a un comando, è associato a una elevata probabilità di incorrere in sanzioni. Il potere implica pertanto coercizione. I valori, e cioè le risorse scarse, sono la base del potere ma sono anche la 'posta' dei conflitti di potere: la lotta per il potere incide sulla distribuzione dei valori. Da

qui la definizione della politica come l'attività che riguarda il "chi prende che cosa, quando, come" (v. Lasswell, 1936). I valori/risorse principali sono i mezzi economici, la forza (o violenza) e i simboli. Essi sono la base del potere delle élites e delle contro-élites, e dunque anche la posta delle loro lotte. La politica ha essenzialmente a che fare con la distribuzione della ricchezza, la minaccia della violenza (e la protezione dalle minacce di violenza), la manipolazione dei simboli mediante i quali si suscita identificazione fra le masse e la comunità politica, e si crea la riserva di lealtà e consenso di cui le diverse élites, impegnate in una continua competizione, necessitano (v. Fedel, 1991). Nella teoria politica di Lasswell l'influenza degli elitisti italiani si combina, peraltro, con altre influenze (v. Stoppino, 1997). Alla dottrina di Marx, Lasswell deve il riconoscimento della rilevanza politica del controllo sui mezzi di produzione della ricchezza; la dottrina freudiana, invece, gli serve per saldare gli aspetti macrosociologici della sua interpretazione a quelli micro. Il processo di 'identificazione politica', mediato dai simboli manipolati dalle élites, è spiegato alla luce di un'interpretazione psicanalitica della personalità degli individui operanti entro le arene politiche (v. Lasswell, 1935). Tributaria della visione di Lasswell è una delle più note definizioni di politica - intesa come attività attinente alla "distribuzione imperativa di valori" - proposta da David Easton (v., 1965).

Volta a spezzare il legame fra politica e Stato è anche la teoria di Carl Schmitt (v., 1932). Per Schmitt l'equiparazione di 'statale' e di 'politico' è errata e logicamente inconsistente. Il criterio di identificazione del 'politico' è per Schmitt la distinzione fra amico (Freund) e nemico (Feind). Questa distinzione serve a indicare "l'estremo grado di intensità" di unioni e separazioni, associazioni e dissociazioni. Il nemico non è l'avversario politico e nemmeno il concorrente economico. È invece colui rispetto al quale esiste un'alterità radicale e con il quale c'è la concreta possibilità della lotta violenta, del ricorso alle armi. In questa concezione, la guerra non è lo 'scopo' della politica, ma ne è il presupposto, una possibilità sempre presente. Divisioni economiche, religiose o d'altro tipo non sono in quanto tali divisioni politiche. Lo diventano, però, se e quando raggiungono un estremo grado di intensità. Discende logicamente da questa impostazione il fatto che avrà le caratteristiche dell'unione politica quel raggruppamento orientato, nelle parole di Schmitt, al "caso critico". Quel raggruppamento sarà allora l'unità decisiva, ossia 'sovrana'. Da qui la nota affermazione di Schmitt secondo cui è sovrano chi decide sullo 'stato d'eccezione'.

La teoria schmittiana comporta varie conseguenze. La prima è, appunto, il fatto che l'equiparazione fra Stato e politica è possibile solo nelle particolari condizioni storiche (realizzatesi per alcuni secoli in Europa) in cui sono i reggitori formali dello Stato a decidere dello stato di eccezione. Ma questo può benissimo non accadere: può verificarsi il caso, ad esempio, che siano le fazioni interne allo Stato ad assumere il carattere di raggruppamenti politici e a dividersi secondo la distinzione amico/nemico. La seconda conseguenza è l'irriducibile pluralità dei raggruppamenti politici. Quello politico non è un universo ma un 'pluriverso', incessantemente interessato da scomposizioni e ricomposizioni dei vari raggruppamenti secondo la logica amico/nemico. Il declino dello Stato europeo, che per Schmitt fa tutt'uno con il declino dello jus publicum europaeum, lascia progressivamente il campo, nel XX secolo, a divisioni fra inedite potenze imperiali (v. Schmitt, 1974).

Le riflessioni di Julius Freund (v., 1965) si ispirano alla teoria di Schmitt, ma con l'ambizione di perfezionarla e di arricchirla: per il sociologo e filosofo francese tre attributi connotano la politica: la dialettica del comando e dell'obbedienza, la dialettica fra pubblico e privato, la dialettica amico/nemico.

Un'altra, sofisticata teoria della politica è quella del francese Bertrand de Jouvenel. Essa ha vari punti di contatto con la teoria elitista (nelle sue diverse varianti) ed è accomunata a quella schmittiana per il rifiuto di identificare la politica con lo Stato. Se nella sua prima opera politica de Jouvenel (v., 1945) identifica ancora, sostanzialmente, il processo storico di 'crescita' del potere e di rafforzamento della capacità del potere politico di controllare i diversi ambiti di vita con la vicenda dello Stato moderno, nelle opere successive egli elabora una teoria della politica che si sbarazza del legame fra politica e Stato. Di tale teoria de Jouvenel propone, a distanza di tempo, due versioni, identiche nell'ispirazione di fondo, ma diverse nelle loro articolazioni interne. Nella prima versione, il problema della politica è quello dell'autorità, intesa come la capacità di "dare origine alle azioni altrui" (v. de Jouvenel, 1955; tr. it., p. 6). Dato un fine o un progetto, quale che esso sia, è 'politica' l'attività che ottiene il concorso di altri uomini per la sua realizzazione, l'azione tendente alla raccolta delle volontà favorevoli al progetto. L'arte politica si configura pertanto come "una tecnica dell'addizione delle forze umane per mezzo della confluenza delle volontà". La politica così identificata, però, è rintracciabile in ogni ambito della vita associata. Si darà politica in senso stretto, o politica 'pura', quando il fine dell'azione è la costituzione o il

mantenimento di un aggregato umano in quanto tale: "Quando l'azione di forma politica non viene contaminata da nessun altro fine, che non sia quello della stessa formazione dell'edificio umano, abbiamo la politica pura. L'azione è allora politica sia per la materia che per la forma". L'attività politica pura è dunque "l'attività costruttiva, consolidatrice e conservatrice degli aggregati umani" (ibid., pp. 26-27). Costruire e conservare, però, non sono la stessa cosa, né richiedono le medesime capacità/qualità. Le qualità necessarie per dare vita a un nuovo aggregato umano sono diverse da quelle necessarie per assicurare condizioni di stabilità degli aggregati. Da qui la distinzione, e la dialettica, fra il dux e il rex. Il dux è il condottiero che trascina all'azione altri uomini e fonda nuovi aggregati. Il rex è colui che istituzionalizza la cooperazione suscitata dal dux, è il reggitore, colui che governa l'aggregato già formato e ne assicura la stabilità.

Nella seconda, e più elaborata, versione della teoria, de Jouvenel (v., 1963) identifica il 'nucleo' della politica nel rapporto istigazione/risposta e nella "legge dell'esclusione conservatrice". Ridotta all'essenziale, la politica consiste in una 'istigazione' da parte di A nei confronti di B a fare H, e in una adesione (conformità) di B al volere di A. Il rapporto istigazione/risposta, naturalmente, è solo l'elemento base della politica, e lo troviamo in essere continuamente nella vita sociale, anche nei rapporti che non qualifichiamo abitualmente come politici. È solo quando scatta la legge dell'esclusione conservatrice che si entra in un vero e proprio campo politico. Quando più soggetti 'istigano' gli appartenenti a un gruppo a intraprendere corsi di azione che risultino fra loro incompatibili (ad esempio, Alcibiade perora la causa della spedizione in Sicilia di fronte all'assemblea di Atene, mentre Nicia perora la causa opposta), scatterà la legge dell'esclusione conservatrice: delle due (o più) istigazioni, ne verrà accettata dal gruppo una sola, e l'altra verrà esclusa. L'istigazione accettata si trasformerà allora in un 'comando' e saranno minacciati di sanzione coloro che non vi si adegueranno.

Le istigazioni, inoltre, possono essere dovute a leaders naturali, persone dotate di 'autorità' (ossia di ascendente naturale sui membri del gruppo), oppure possono provenire da persone che occupano posizioni di autorità. Nel primo caso, l'istigazione susciterà conformità 'solo' in virtù di una naturale adesione. Nel secondo caso, all'istigazione seguirà la conformità dei membri del gruppo in funzione di un mix di prestigio dell'autorità coinvolta e di probabilità di sanzioni in caso di disobbedienza.

La contrapposizione dux/rex è ripresa sotto nuove spoglie. Da un lato ci sono coloro che esercitano la potestas, che occupano posizioni di autorità nel quadro di un sistema istituzionalizzato di regole e di procedure; dall'altro, ci sono i detentori della potentia, le autorità emergenti con un seguito più o meno vasto che sfidano i poteri costituiti. Da un lato, ci sono gli strateghi della 'attenzione' (corrispondenti al rex), il cui compito è fronteggiare i problemi che via via sorgono al fine di assicurare la stabilità dell'aggregato; dall'altro, ci sono i portatori della 'intenzione' (corrispondenti al dux), leaders emergenti, che si danno uno scopo e cercano di raggiungerlo tramite l'accumulazione di potentia. In ogni aggregato umano vi sarà una 'collina del comando' dove è concentrata la potestas e una pianura sottostante da cui leaders emergenti partono periodicamente all'assalto della collina. In taluni casi, l'eventuale ricambio nei ruoli di autorità seguirà procedure istituzionalizzate, come accade nelle democrazie; in altri casi, la sfida dei detentori di potentia dovrà servirsi di tattiche violente. Le continue contrapposizioni fra il 'comitato' (il ristretto gruppo di decisori che siede al vertice della collina di comando) e le 'squadre' (i gruppi sfidanti, ciascuno, per lo più, al seguito di un leader emergente) possono risolversi in molti modi diversi, a seconda delle risorse detenute dagli uni e dagli altri, del seguito disponibile di uomini e (anche se de Jouvenel, per la verità, non approfondisce questo aspetto) della natura delle regole del gioco.

Spunti e suggestioni di varia provenienza (soprattutto, di Lasswell e di de Jouvenel, oltre che del suo maestro Bruno Leoni) vengono accolti e rielaborati in una sintesi originale nella teoria dell'azione politica di Mario Stoppino (v., 1994). Secondo Stoppino, l'azione politica 'nucleare' consiste nella messa in gioco di risorse da parte di un attore (A) per ottenere 'conformità' da parte di un altro attore (B) al fine di conseguire un qualche 'valore'. La conformità è l'altra faccia del potere. Ma poiché la conformità è, in linea di principio, aleatoria e non garantita, il problema di A è quello di stabilizzarla. In questo senso, l'azione politica è, per Stoppino, ricerca di conformità stabilizzata. Poiché, inoltre, in ogni campo sociale operano molti attori, chi agisce politicamente, ossia 'investe' le sue risorse per ottenere conformità, non la vuole solo 'stabilizzata', ma anche il più possibile 'generalizzata', estesa a una pluralità di soggetti. Quando ciò si verifica si potrà parlare di 'potere garantito' (o, che è lo stesso, di 'conformità garantita'). Si definisce inoltre la 'produzione politica' come il processo di creazione (e di simultanea distribuzione) di conformità garantita fra una pluralità di attori. La produzione politica, in un qualunque campo sociale, è

associata all'esistenza di 'decisioni collettive', ossia decisioni che hanno la specificità di imporsi come vincolanti a tutti gli attori, o alla maggioranza degli attori, che compongono il campo sociale.

Se questi sono gli elementi base della politica, l'azione politica assumerà però diverse forme a seconda delle caratteristiche del campo sociale. E poiché tale campo sociale è sede di conflitti, contrattazioni e compromessi fra una pluralità di attori, esso viene denominato 'arena'. Ispirandosi a Hobbes, Stoppino distingue fra arene naturali (prive di istituzioni di governo) e arene monetarie (dotate di istituzioni di governo). Nelle arene naturali (ad esempio, nel sistema 'anarchico' degli Stati) la conformità sarà funzione diretta delle risorse possedute dai singoli attori. Investendo risorse (militari, economiche, simboliche) gli attori cercano di garantirsi conformità dagli altri attori e di consolidare la loro potenza. Data la dispersione delle risorse, diversi attori cercheranno di espandere la loro potenza. Ciò produrrà frequenti conflitti ma anche, come risultati non intenzionali, situazioni di equilibrio di potenza.

Diverso è il caso delle arene monetarie. Qui esiste un terzo attore (il governo) cui si chiede di garantire la conformità degli altri. Ciò prenderà la forma di 'diritti' e 'spettanze' che il governo assicura, tramite il controllo sulle risorse coercitive, a diversi attori. I diritti e le spettanze altro non sono che garanzie di conformità garantita (stabilizzata e generalizzata): ad esempio, il riconoscimento da parte del governo di un diritto di proprietà garantisce al titolare la conformità degli altri attori, il loro rispetto del suo diritto. A seconda del grado di specializzazione delle istituzioni politiche si daranno diversi tipi di arene monetarie. In esse opereranno, comunque, due tipi di attori. Gli attori politici in senso proprio, che spendono le risorse da essi controllate in conflitti con altri attori politici al fine di occupare posizioni di autorità (ruoli di governo), e gli attori sociali (potentati sociali e singoli cittadini), che offrono sostegno ai primi al fine di ottenere 'decisioni collettive' per sé favorevoli, sotto forma di diritti, e cioè conformità garantita.

La diversità dei regimi politici condiziona le regole del gioco, ossia i fattori che, insieme alle risorse strategiche detenute dai vari attori (politici e sociali), influenzano i modi della competizione, premiano certe tattiche competitive e ne penalizzano altre. Ma, al di là della diversità dei regimi, e fatta salva la fondamentale distinzione fra arene naturali e arene monetarie, secondo Stoppino l'azione politica manifesta sempre, sotto le varie latitudini e in ogni tempo, alcuni caratteri invarianti.

Le teorie della politica sopra citate non sono accomunate solo dal fatto di distinguere la 'politica' dallo 'Stato'. Esse condividono anche la circostanza di inscriversi tutte, sia pure con differenti prospettive, nella tradizione del realismo politico. Tutte, in un modo o nell'altro, riconoscono nel rapporto 'verticale' leader/seguaci una componente centrale della politica; e tutte consentono nel riconoscere l'importanza della coercizione in politica.

Diverso è invece il caso dell'ultima teoria cui qui accenneremo, quella di Hannah Arendt. La proposta della Arendt (v., 1958) è centrata sul recupero della concezione greco-classica della politica e la sua incorporazione entro un'originale antropologia filosofica. La vita activa si esprime attraverso tre fondamentali attività umane: il lavoro che assicura la sopravvivenza biologica dell'uomo, l'attività operativa mediante la quale l'uomo costruisce oggetti e pone in essere l'ambiente 'artificiale' in cui vive e, infine, l'azione. Per azione, la Arendt intende il rapporto che gli uomini istituiscono fra di loro senza la mediazione degli oggetti. L'azione è resa possibile dalla irriducibile diversità di ogni uomo dall'altro. È l'azione a costituire quello spazio pubblico in cui si sostanzia la 'politica'. Nella visione della Arendt la politica si risolve in una dimensione 'orizzontale' anziché verticale, si manifesta in discorsi e comportamenti mediante i quali gli uomini interagiscono su un piede d'uguaglianza, si influenzano a vicenda, si danno mete comuni. Attraverso una (deliberata, consapevole) idealizzazione della vita politica nella polis greca, soprattutto nell'Atene del V e del IV secolo, Arendt individua nella agorà il vero spazio della politica. Ne discende, per conseguenza, che ogni volta che lo spazio 'orizzontale' ove i cittadini agiscono viene indebolito o distrutto e sostituito da una struttura d'autorità o di comando - che, in quanto tale, è gerarchica, 'verticale' - allora la 'politica' retrocede o scompare. Ne discende anche, coerentemente, una concezione non convenzionale del 'potere'. Per Arendt, il potere è fondato sull'opinione ed è null'altro che la 'capacità di agire di concerto'. Non si manifesta, come per la tradizione del realismo politico, in una relazione verticale e asimmetrica fondata, almeno potenzialmente, sulla coercizione. Al contrario, il potere è generato nell'interazione 'orizzontale' fra gli uomini che agiscono in uno spazio pubblico. Il potere è l'antitesi della violenza e anche della forza. Se c'è potere non c'è violenza, e viceversa.

L'importanza della teoria politica della Arendt dipende soprattutto dal fatto che essa è stata fonte d'ispirazione di tutte le interpretazioni dialogico-discorsive della democrazia elaborate nella seconda metà del XX secolo (ad esempio, la teoria dell'agire comunicativo di Jürgen Habermas). Se la tradizione del realismo politico enfatizza inevitabilmente il carattere

oligarchico della democrazia (si pensi, ad esempio, alla teoria della democrazia di Joseph Schumpeter), la teoria della Arendt propone un correttivo: mostra la tendenza degli uomini a interagire orizzontalmente, generando 'potere', ossia capacità di agire di concerto, ogni volta che si forma uno spazio pubblico e l'azione può liberamente manifestarsi.

4. La politica come governo

Gli sforzi di separare il concetto di politica dal concetto di Stato, e quindi di separare l'avventura della politica da quella dello Stato moderno, riflettono la crisi che, nel XX secolo, secondo molti osservatori, sembra investire questa istituzione. C'è però da dubitare che tali sforzi abbiano avuto successo. 'Staccare' la politica dallo Stato non è semplice. Quanto meno, non è semplice pensarla come disancorata dall'esistenza di centri di potere 'territoriali' dotati di risorse coercitive (li si chiami o meno 'Stati'). Alla politica pertiene, infatti, una ineliminabile dimensione spaziale-territoriale: è sempre nello spazio (e, quindi, su un territorio) che si dislocano le gerarchie di potenza, i rapporti di potere di cui si nutre la politica. In ogni caso, anche ammesso che la riflessione sulla politica, e l'analisi comparata delle istituzioni politiche, possano fare a meno del concetto di 'Stato', è comunque certo che esse non possono sbarazzarsi del concetto di 'governo', inteso come il 'luogo' ove si prendono le decisioni autoritative collettivizzate, le decisioni politiche.

Comunque si intenda la politica, essa è sempre un'attività volta a conquistare il governo, mantenerne il controllo, oppure cercare di influenzarlo. C'è comunque lassù, sulla collina, un uomo o un gruppo di uomini che possiamo identificare come il 'governo' e che prende decisioni vincolanti per la collettività: è verso quel luogo che si indirizzano gli sguardi, i pensieri e le azioni di chi agisce 'politicamente', è da quel luogo che partono le azioni collettivamente più rilevanti. Scegliere il governo come punto di osservazione privilegiato significa prescindere dalla natura dell'organizzazione politica. Qualunque gruppo organizzato conosciuto ha un governo: si tratti di una tribù di cacciatori raccoglitori, una città-Stato, un regno arcaico, un impero, uno Stato moderno, una confederazione di città, ecc., anche se potranno ovviamente variare sia il livello di istituzionalizzazione del governo, sia il grado di 'verticalità' (v. Sartori, 1987) dei rapporti di dominio/subordinazione. Per quanto riguarda l'età contemporanea, assumere questa prospettiva significa sostenere che se

pure un giorno scomparissero gli Stati non scomparirebbero i 'governi'. A meno di ipotizzare che lo stato di natura hobbesiano cessi di essere una semplice fictio filosofica per diventare una catastrofica realtà.

La questione cruciale, al tempo stesso storiografica e politologica, è se si debba porre una differenza qualitativa, e perciò radicale, fra la 'politica di governo' nell'età dello Stato moderno occidentale e la politica di governo in altre epoche e in altre aree geografiche, sbarrando così la strada alla possibilità di una comparazione ('non si comparano mele e pere') che ricerchi le invarianti dell'agire politico, oppure se le specificità dello Stato moderno non siano tali da rendere sterile questo percorso di ricerca. Qui la divisione fra gli studiosi è piuttosto netta. Per la scuola che si ispira a Max Weber la comparazione è possibile e proficua. Per la scuola opposta, essendo lo Stato moderno un unicum, sono possibili solo comparazioni fra gli Stati moderni: è esclusa la possibilità di individuare le invarianti dell'agire politico. Ci si deve limitare a ricostruire i diversi percorsi dello Stato moderno.

Esemplificativa del primo indirizzo è la monumentale storia sociologica dei governi di Samuel Finer (v., 1999). Finer ricostruisce la storia dei governi dall'antichità ai giorni nostri, elaborando preliminarmente una griglia interpretativa che renda possibile la comparazione attraverso le epoche e le diverse aree culturali. Lasciando da parte le strutture di governo delle società primitive (tribes), essenzialmente composte da cacciatori-raccoglitori, oppure da gruppi di guerrieri nomadi, l'interesse di Finer si concentra sulle strutture di governo di quelle organizzazioni territoriali che, seguendo un orientamento proprio dell'antropologia politica (v., ad esempio, Fried, 1967), egli denomina 'Stati'. Secondo Finer lo 'Stato' è coevo della scrittura e dunque della 'storia'. Anche le tribù avevano governi, e quindi polities (strutture di governo, ancorché rudimentali). Inoltre, è accaduto sovente che delle tribù abbiano conquistato 'Stati' (così fecero gli Unni, i Mongoli, i Tartari), ma in questi casi, tutte le volte, le tribù si disintegrarono oppure diventarono le classi dominanti degli Stati conquistati.

Gli Stati premoderni si distinguono dagli Stati contemporanei perché, secondo Finer, possiedono solo le prime tre delle cinque caratteristiche proprie di questi ultimi: 1) una popolazione territorialmente definita sottomessa a un comune governo; 2) governi sostenuti da personale specializzato, funzionari civili e militari; 3) il fatto di essere organizzazioni politiche indipendenti riconosciute come tali dagli Stati circostanti. A queste tre

caratteristiche, tutte necessarie perché si possa parlare di 'Stato', gli Stati contemporanei ne aggiungono altre due: 4) un sentimento diffuso fra la popolazione di riconoscimento reciproco, di appartenenza a una medesima comunità; 5) una generalizzata partecipazione della popolazione alla distribuzione, ancorché diseguale, dei benefici dell'azione di governo e una accettata condivisione di doveri. Solo raramente, nell'età premoderna, sono esistiti Stati nei quali era presente fra la popolazione il sentimento di appartenenza a una 'comunità di destino': fu questo il caso, eccezionale, degli antichi regni ebraici.

Finer distingue quattro tipi di Stato: la città-Stato, l'impero, lo Stato 'generico' e lo Stato nazionale. Se lo Stato nazionale è una creazione moderna (possiede tutte e cinque le caratteristiche sopra elencate), città-Stato, impero e Stato generico sono le forme statuali dell'età premoderna. Per Stato generico Finer intende quell'entità territoriale, la più diffusa nell'età premoderna, che non è ristretta a una città e al suo hinterland, ma non ha neppure l'estensione territoriale e la pluralità di popolazioni sottomesse proprie dell'impero.

Oltre ai tipi di Stato, Finer identifica i tipi di governo. Essi sono il Palazzo, il Forum (la piazza), la Chiesa, la Nobiltà. Tutte le forme di governo storicamente esistite, secondo Finer, corrispondono a uno dei quattro tipi puri o a combinazioni fra i tipi.

Il Palazzo è la forma di governo monarchica. Nel palazzo risiede il re o l'imperatore, la sua famiglia e la sua corte. È il centro e il fulcro della vita della collettività. Nella forma pura, i funzionari, civili e militari, i nobili e anche i sacerdoti sono tutti servitori del sovrano. Carisma e tradizione sono i principî che legittimano questa forma di governo, che spesso si associa a una estesa burocratizzazione delle attività amministrative dipendenti dal Palazzo. L'antico Egitto, i regni mesopotamici, gli Imperi persiano, romano, bizantino, gli Imperi islamici, e anche alcuni dei regni assolutisti del XVII secolo (come quello di Luigi XIV) sono tutti esempi di questa forma di governo, peraltro diffusissima nella storia umana.

Così come il Palazzo è la forma di governo più frequente, il Forum (nella sua forma pura) è una delle più rare. È l'antitesi del Palazzo: così come il Palazzo è una forma di governo chiusa, non trasparente, il Forum è una forma di governo aperta; così come il Palazzo è autoritario, il Forum è, se non democratico, quanto meno 'popolare' (il conferimento dell'autorità è ascendente: dal basso verso l'alto). Il governo, scelto dal popolo, risponde al popolo delle sue azioni, anche se il 'popolo', politicamente inteso, non comprende per lo più l'intera popolazione (in Atene ne erano esclusi gli schiavi, le donne, gli stranieri residenti

nella città; il suffragio universale, maschile e femminile, è per le democrazie dell'Europa occidentale un'innovazione del XX secolo). Il principio di legittimazione, o (nei termini di Gaetano Mosca) la "formula politica", si regge sulla credenza secondo cui la 'buona società' è quella in cui l'ultima parola sulle faccende di Stato spetta ai governati, non ai governanti. Il processo politico si fonda non sul comando (come nel Palazzo), ma sulla persuasione. Gli oratori devono convincere l'assemblea del popolo della giustezza delle loro proposte politiche. Arte retorica e capacità demagogiche sono qualità essenziali di chi vuole esercitare compiti di governo o contestare le decisioni dei governanti in carica. Questa forma di governo è nata nelle città-Stato della Grecia dell'età classica, e in particolare nell'Atene del V e del IV secolo. Rarissima nella storia, solamente a partire dalla fine del XVIII secolo si è lentamente diffusa, dapprima nel solo Occidente e poi, nel corso del XX secolo, anche in altre aree.

Anche la Nobiltà è rara nella sua forma pura (vi si avvicina però la Polonia dei secoli XVI e XVII): più frequentemente, la si incontra mescolata ad altre forme di governo. Lo status superiore degli appartenenti alla Nobiltà dipende, nel tipo puro, dal lignaggio, ma anche dalla ricchezza e dalla virtù militare. Il processo politico si basa su compromessi interni alla Nobiltà, in particolare fra i grandi magnati, i nobili con maggiore disposizione di terre, ricchezze, servi e 'clienti'. I rapporti nobile/clienti sono basati sullo scambio di protezione e favori contro obbedienza e fedeltà.

La Chiesa è anch'essa, nella versione pura, una rarissima forma di governo. Il Vaticano, ma anche il Tibet nel periodo 1642-1949, ne sono due esempi. Molto più frequentemente, nella storia, questa forma di governo si combina con altre. Nella versione pura presuppone una rigida distinzione fra clero e personale civile, una gerarchia interna al clero, e la concentrazione, nelle sue mani, di tutte le funzioni di governo. La legittimazione di questa forma di governo risiede, direttamente, nella religione professata.

A parte il caso del Palazzo che, secondo Finer, è la forma di governo più diffusa nella storia, le altre forme di governo nelle varianti pure sono, come si è detto, estremamente rare. Esistono però molti casi ibridi. Per esempio, l'Ordine Teutonico della Prussia orientale e del Baltico in età medievale può essere descritto come un caso di Chiesa-Nobiltà. La Ginevra di Calvino è invece un raro esempio di Chiesa-Forum. Assai diffusa, per esempio nei regni dell'Europa medievale e post-medievale, è la variante Chiesa-Palazzo. Non manca neppure qualche caso di Forum-Nobiltà: la Roma repubblicana o la repubblica di Venezia ne sono

esempi. Ci sono poi molti esempi del tipo Palazzo-Nobiltà, suddivisibile in sottotipi a seconda che i rapporti di forza siano più favorevoli al sovrano o alla nobiltà. E, per quanto ciò possa sembrare una contraddizione in termini, si possono rintracciare anche casi del tipo Palazzo-Forum. Le tirannie greco-antiche e i cesarismi dell'Europa del XX secolo ne sono approssimazioni.

Tipologia delle forme di Stato e tipologia delle forme di governo sono, per Finer, indispensabili per comparare i governi, ma non sono sufficienti. Per rintracciare 'regolarità' e per spiegare formazione, permanenza e crisi dei governi attraverso le epoche, occorre considerare anche molti altri fattori. I governi operano sempre in 'campi conflittuali', arene ove sfide militari esterne, ribellioni interne (ad esempio, rivolte contadine, o tentativi di secessione territoriale a opera di notabili locali o di governatori), combinandosi ai continui intrighi di palazzo, minacciano costantemente la sopravvivenza dei governi e delle stesse strutture di governo. L'analisi del campo conflittuale entro cui i governi operano deve tenere conto, oltre che delle caratteristiche della forma di Stato e della forma di governo, anche di fattori quali il 'ciclo militare' (un aspetto del quale è il rapporto fra efficienza militare e livello di sfruttamento, di estrazione dalla popolazione delle risorse necessarie al mantenimento dell'organizzazione militare), l'esistenza o meno di vincoli (religiosi, costituzionali, o di altra natura) all'azione del governo, l'esistenza o meno di basi di potere autonome (ossia indipendenti dal controllo del sovrano) della nobiltà, le caratteristiche delle burocrazie civili e militari, le regole che presiedono alla selezione dei governanti. La storia sociologica dei governi mostra, al tempo stesso, le specificità, ma anche le regolarità dell'agire politico nel corso della storia. Mostra anche che le specificità dello 'Stato moderno' non consistono solo nel fatto che in esso si sviluppano - soprattutto nella fase più recente della sua storia (dall'Ottocento in poi), con l'affermazione del principio di nazionalità e con la democratizzazione - caratteristiche che, come abbiamo visto, erano assenti negli Stati premoderni. Consistono anche nel fatto che lo Stato moderno acquista un controllo sul territorio e sulla popolazione che vi risiede nettamente superiore a quello realizzato nell'età premoderna. Per Finer, però, questo non basta per porre una radicale cesura fra lo Stato moderno europeo e gli Stati premoderni. Anche in esso i governi devono, per sopravvivere, fronteggiare sfide non qualitativamente dissimili da quelle fronteggiate dai governi premoderni.

Esemplificativa della corrente (opposta a quella cui appartiene Finer) interessata ad affermare l'unicità dello Stato europeo e la sua incomparabilità con altre esperienze e istituzioni politiche, è la storia sociologica dell'organizzazione statale europea di Wolfgang Reinhard (v., 1999). Per Reinhard è l'Europa ad avere inventato lo Stato. Esso si configura come un'eccezione nella storia del mondo. Lo Stato moderno è esistito, preceduto da un lunghissimo periodo di incubazione, solo fra la fine del XVIII secolo e i primi due terzi del XX secolo. Lo Stato, come la nazione, non è un organismo naturale ma una "costruzione mentale formatasi attraverso processi di potere dell'agire umano". Ne consegue che tanto le idee quanto le azioni, i discorsi e le prassi hanno contribuito a formarlo. Studiare la storia dello Stato, per Reinhard, significa pertanto seguire in parallelo gli sviluppi delle dottrine politiche e quelli delle istituzioni politiche, nonché le loro reciproche influenze.

Il consolidamento del potere statale fu l'opera di dinastie che non erano tuttavia le uniche detentrici di risorse di potere. Per arrivare a monopolizzare il potere esse dovettero comprimere quello di gruppi rivali, in particolare dell'alta nobiltà e della Chiesa. Per farlo dovettero di norma allearsi a nuove élites. Strinsero alleanze, dove poterono, con la borghesia mercantile, per ottenere le risorse necessarie alla costruzione dello Stato, e si circondarono di consiglieri e funzionari di origine borghese, spesso con una formazione giuridica, che rappresentarono il primo nucleo delle future élites amministrative.

Lo Stato moderno si affaccia alla storia in diverse varianti (Inghilterra, Francia, Prussia, Spagna, ecc.), ma in tutti i casi sono rintracciabili tendenze e sfide comuni. In primo luogo, la monarchia è, sempre, la forza motrice dello sviluppo del potere statale. In secondo luogo, poiché il mantenimento del potere richiede un quotidiano esercizio del governo e dell'amministrazione, in tutti i casi ciò comporta lo sviluppo di sistemi amministrativi. In terzo luogo, la monarchia deve in ogni caso fronteggiare quattro istituzioni, talora a essa preesistenti (come la Chiesa), talora da essa stessa create (come gli apparati di giustizia) con cui intrattiene rapporti ambivalenti, quando non apertamente conflittuali. La prima istituzione è il potere nobiliare, quasi sempre guida, attraverso il ruolo preponderante svolto nelle assemblee di ceto, del movimento di resistenza contro i tentativi dei sovrani di accrescere la forza e il peso degli apparati statali. La seconda istituzione è costituita dai comuni a guida borghese, nelle regioni fortemente urbanizzate, e dai comuni rurali (nei quali si manifesta la resistenza dei contadini). Il grado, maggiore o minore, di resistenza dei comuni al potere sovrano e le risorse, maggiori o minori, che essi possono mettere in

campo, contribuiscono a spiegare i diversi gradi di autonomia che quelle lotte lasceranno in eredità ai poteri locali entro la cornice dei costituendi Stati moderni. La terza istituzione è la Chiesa, al tempo stesso fornitrice di risorse di legittimazione dei poteri statali nascenti, ma anche, in molti casi, antagonista di quei poteri. La quarta istituzione è data dal potere giudiziario il quale intrattiene, fin dall'origine, un rapporto ambivalente con il potere sovrano, a causa dell'aspirazione dei giudici all'autonomia e all'indipendenza.

I conflitti ingaggiati dai sovrani con i diversi gruppi detentori di risorse di potere sono sempre collegati alle lotte di potenza nell'arena interstatale. Le influenzano e ne sono influenzati. Infatti, lo sviluppo del potere statale si afferma ovunque come politica di potenza, il che richiede mezzi finanziari (e un apparato specializzato nella raccolta delle risorse) e un'organizzazione militare. Seguendo Otto Hintze (e, dopo di lui, una consolidata tradizione), anche Reinhard vede nelle gare di potenza fra i sovrani europei il principale motore della costruzione degli Stati.

Se all'epoca della Rivoluzione francese lo Stato moderno ha raggiunto il suo compimento (esso detiene ormai, nei termini di Max Weber, il monopolio della forza fisica legittima), gli sviluppi successivi lo rafforzano ulteriormente. Con il passaggio dalla monarchia allo Stato democratico, esso trova nel nazionalismo - efficace strumento per fare leva sulle emozioni delle masse - una nuova, cruciale risorsa di potere. Lo Stato democratico, come intuì per primo Alexis de Tocqueville, rafforza, non indebolisce, l'apparato amministrativo costruito dalla monarchia e accresce pertanto il controllo statale sulla popolazione. Nel XX secolo questo Stato, inventato dall'Europa, viene almeno formalmente esportato nel mondo. Secondo Reinhard, è sul finire del secolo XX che inizia la crisi dello Stato moderno. Esso è sfidato dai processi di interdipendenza economica internazionale e dall'emergere di domande (ad esempio, la sfida del multiculturalismo) che non può soddisfare senza andare incontro al declino e alla dissoluzione.

Si prediliga o meno la tesi della unicità dello Stato moderno europeo, tanto lo studio comparato delle varianti dello Stato europeo (Reinhard) quanto la comparazione delle strutture di governo prevalenti nelle diverse epoche storiche (Finer) confermano una 'regolarità': lo sviluppo delle strutture di governo è sempre condizionato dalle guerre e dalla competizione di potenza. Non è mai possibile spiegare le istituzioni politiche, la loro storia e le caratteristiche che via via assumono se non si esamina (si tratti di città-Stato, di imperi o di Stati moderni) il rapporto fra lo sviluppo istituzionale e i conflitti armati fra le diverse

entità territoriali. Da Max Weber a Otto Hintze, da Ludwing Dehio alla sociologia dello Stato contemporanea (v. Skocpol, 1979; v. Mann, 1986; v. Tilly, 1990; v. Poggi, 1991), c'è accordo tra gli studiosi su questo punto. C'è, ad esempio, accordo sul fatto - già a sua tempo individuato da Tocqueville - che le continue lotte di potenza furono massimamente responsabili della centralizzazione amministrativa, dell'affermazione del militarismo e degli sviluppi autoritari negli Stati continentali europei, mentre la relativa sicurezza di cui godevano gli Stati insulari (Gran Bretagna, Stati Uniti) favorì lo sviluppo di società più aperte e di sistemi politici più liberali (v. anche Seeley, 1883).

Lo stesso precoce sviluppo del costituzionalismo nei sistemi politici anglosassoni si deve alle condizioni di vantaggio, di relativa sicurezza, di cui essi godevano nel sistema internazionale degli Stati (v. Friedrich, 1950; v. Dahl, 1971). Anche le differenze fra i sistemi costituzionali, anglosassoni da un lato ed europeo-continentali dall'altro, sono spiegabili, almeno in parte, in questa chiave (v. Matteucci, 1993). La stessa faticosa affermazione della democrazia in Europa continentale fra Ottocento e Novecento, nonché i crolli democratici degli anni venti-trenta del XX secolo nella medesima area, non possono essere spiegati senza mettere in gioco il ruolo delle guerre e della competizione di potenza.

La 'seconda ondata' della democratizzazione (v. Huntington, 1991) che investì l'Europa continentale occidentale (con le eccezioni di Spagna e Portogallo) alla fine della seconda guerra mondiale fu favorita dalle condizioni internazionali: il sistema bipolare (la competizione Stati Uniti/Unione Sovietica) e la nascita di un 'blocco' euro-atlantico a leadership statunitense - un'area fortemente interdipendente dove si univano alleanza militare, cooperazione economica e condivisione di valori - che rapidamente acquistò i caratteri di una "comunità pluralistica di sicurezza" (v. Deutsch e altri, 1957) eliminarono la possibilità di guerre fra gli Stati coinvolti. Senza per questo che le democrazie implicate perdessero le loro specificità, frutto di differenti sviluppi istituzionali, di differenti sistemi di fratture sociali (religiose, etnico-linguistiche, ecc.) e, per conseguenza, di differenti sistemi di partito (v. Rokkan, 1970).

La stabilizzazione di democrazie nell'area euro-atlantica dopo la seconda guerra mondiale spiega perché buona parte della ricerca sulla politica si sia concentrata, da quel momento in poi, nell'analisi dei regimi democratici. Spiega anche perché lo studio del totalitarismo del XX secolo, nonché dei regimi autoritari dell'Est europeo durante la guerra fredda e delle

aree extraeuropee, venga condotto in questa fase avendo sempre la democrazia come termine di raffronto (v. Morlino, 1986).

Lo studio delle democrazie occidentali tiene per lo più conto di tre dimensioni, usualmente definite della polity, della politics, e della policy. Lo studio della polity è lo studio del 'regime' democratico, delle sue istituzioni e delle sue diverse varianti. Lo studio della politics, invece, si concentra sulle dinamiche elettorali, sui partiti politici e i sistemi di partito, sui gruppi di pressione, sul ruolo delle burocrazie pubbliche e sulle dinamiche politiche fra centro e periferia (v. Pasquino, 1997). Lo studio delle policies, infine, fortemente influenzato dall'espansione del ruolo dello Stato democratico nel corso del XX secolo, esamina le modalità dei processi decisionali e l'impatto delle 'politiche' nei diversi ambiti di intervento dei poteri pubblici (v. Regonini, 1989).

Osservata e vivisezionata da ogni punto di vista, la democrazia (o 'poliarchia', nella versione realistica ispirata a Max Weber e a Joseph Schumpeter) è stata certamente, nel XX secolo, l'oggetto più studiato sia dagli scienziati politici empirici che dai teorici della politica.

5. Fine della politica?

Si ritiene tradizionalmente che alla politica appartengano compiti e funzioni che nessun altro ambito dell'agire umano potrebbe assolvere, il che la renderebbe ineliminabile. Le formulazioni variano. C'è, ad esempio, chi ritiene che alla politica tocchi il triplice compito di garantire la sicurezza attraverso il controllo e l'uso degli strumenti coercitivi, di forgiare le identità collettive mediante le quali gli uomini trovano risposte a domande di significato e si scelgono una 'parte' (un ruolo) nella società, e di conservare (o trasformare) un ordine sociale dal quale dipende la diseguale distribuzione delle risorse scarse (v. Lasswell e Kaplan, 1950). C'è chi identifica tre dimensioni della politica: quella 'strumentale', che ha a che fare con il potere (i conflitti per il potere dai cui esiti discendono le decisioni collettivamente vincolanti); quella 'espressiva', che riguarda formazione e affermazione delle identità; e quella 'regolativa', che fissa le regole che disciplinano i rapporti sociali (v. Gamble, 2000).

La tesi della ineliminabilità della politica in ragione delle indispensabili funzioni che essa svolge non è rimasta però priva di contestazioni. Nel Novecento, e con maggiore frequenza

sul finire di tale secolo, questa tesi è stata ripetutamente sfidata. Da un lato, essa è stata (parzialmente) contestata dai fautori liberali dello 'Stato minimo' (come Friedrich von Hayek). Richiamandosi alla tradizione liberale classica - e soprattutto alla scuola scozzese (di Adam Smith, David Hume, Adam Ferguson, ecc.) - i liberali hanno immaginato una politica più o meno lentamente destinata a ritrarsi (dopo la grande espansione dello Stato del XX secolo, dopo i trionfi dello Stato-provvidenza) sotto i vincoli imposti dall'economia internazionale di mercato. Hanno immaginato che la politica, entrando in un'età postideologica (dopo il declino delle grandi utopie del XX secolo), e costretta da vincoli economici, avrebbe finito per occupare un ruolo sempre più ridotto nella vita degli uomini. Dall'altro lato, la tesi della ineliminabilità della politica è stata sfidata dal postmodernismo (v. Kumar, 1995; v. Gamble, 2000). I postmodernisti pensano che la politica abbia occupato, negli ultimi due secoli, uno spazio così ampio nella vita degli uomini (occidentali) perché ciò corrispondeva alle esigenze dettate, a partire dall'Illuminismo, dal 'progetto' della modernità. La fine della modernità, l'ingresso in un'era postmoderna, ridimensionerebbe il ruolo e il posto della politica nella società umana.

Più in generale, la discussione sul presente e sul futuro della politica è dominata dalla contrapposizione fra continuisti e discontinuisti: fra chi ritiene che, con gli adattamenti che la storia comunque imporrà, la politica del futuro non sarà molto diversa da quella del passato, e chi ritiene invece che una radicale cesura si sia realizzata o si stia realizzando e che, di conseguenza, il futuro della politica sia destinato a rivelarsi radicalmente diverso dal suo passato.

Tra i discontinuisti, i liberali sopra citati, fautori dello Stato minimo, sono indubbiamente i più moderati. Essi pensano, per lo più, che la discontinuità si risolva in una riduzione drastica del peso e del ruolo dello Stato dopo la grande espansione del XX secolo. Ma ci sono anche posizioni assai più radicali proprie, in genere, di coloro che annunciano la 'fine dello Stato'. Come sempre, in un dibattito in cui prevalgono idee e sensibilità occidentali, è alla sorte di quella creatura occidentale che è lo Stato moderno che viene legato anche il destino della politica. L'assunto è che l'imminente scomparsa dello Stato (o, quanto meno, il drastico ridimensionamento del suo ruolo) modifichi radicalmente i caratteri della politica. Spesso, l'annuncio della fine, o della decadenza, dello Stato si accompagna all'idea dell'avvento di un nuovo 'Medioevo' (v. Bull, 1977): il comando politico perderebbe l'ancoraggio territoriale che per alcuni secoli gli è stato assicurato dallo Stato, vincoli

politici e lealtà diventerebbero in parte personali e in parte corporativo-funzionali, gli Stati perderebbero il monopolio della forza, i sistemi politici nazional-territoriali lascerebbero il passo a una pluralità di centri di potere locali, sovranazionali e transnazionali, con competenze intrecciate, in perenne competizione.

Secondo i discontinuisti, tre sono le sfide che stanno indebolendo gli Stati. La globalizzazione, i processi di integrazione regionale (di cui l'Unione Europea è l'esempio più importante), l'emergere di domande 'intrattabili' all'interno della cornice degli Stati nazionali.

La globalizzazione, nelle visioni più estreme, non è semplicemente un accrescimento (frutto di un trend secolare) dell'interdipendenza fra i mercati nazionali. È invece una vera e propria unificazione economica, sociale e culturale del mondo, un processo che porta a sostituire il pluriverso sociale con un universo, con una società globale. Nella versione liberale, si tratta di un'unificazione del mondo che comporta il superamento degli Stati nazionali e la diffusione, veicolata dall'economia di mercato e dalla cultura politica liberale-occidentale, del benessere economico e della democrazia (v. Fukuyama, 1989). Nella versione marxista, si tratta di un'unificazione del mondo che, facendo emergere un inedito sistema imperiale sulle ceneri del tradizionale sistema degli Stati, sostituisce ai tradizionali conflitti politici interni agli Stati lotte 'transnazionali' fra gli apparati di dominio (le imprese multinazionali e le organizzazioni internazionali che le sostengono) e i popoli sfruttati (v. Hardt e Negri, 2000). In ogni caso, la globalizzazione ridimensiona drasticamente il ruolo dello Stato e sposta in altri luoghi e in altre istituzioni l'esercizio del potere politico (v. Strange, 1996).

La seconda sfida è rappresentata dai processi di integrazione regionale e, in particolare, da quello in corso in Europa. L'Unione Europea è spesso dipinta dai suoi studiosi come un esempio di sistema post-statale (e post-moderno) in formazione, una sorta di Sacro Romano Impero in cui la sovranità degli Stati membri si stempera, si indebolisce (v. Schmitter, 1996; v. Wæver, 1996). L'idea è che se lo Stato venisse 'superato' in Europa, dove ha avuto i natali e ha raggiunto la maturità, questa forma di organizzazione politica sarebbe ormai condannata ovunque (v. Badie, 1999).

La terza sfida è rappresentata dall'esplodere del particolarismo all'interno degli Stati nazionali. Il multiculturalismo, in particolare, starebbe colpendo al cuore lo Stato moderno nei paesi occidentali, mettendo in discussione la sua unità giuridica: la richiesta di

trattamenti differenziati a seconda delle appartenenze etniche, religiose, ecc., mina l'uguaglianza giuridica fra i cittadini e fa rientrare dalla finestra quel sistema di privilegi differenziati proprio dell'età medievale che lo Stato moderno, nel momento del suo trionfo, aveva cacciato dalla porta.

Le tesi più radicali dei discontinuisti appaiono però esagerate (v. Gamble, 2000). La globalizzazione non sembra essere il travolgente fenomeno che essi dicono. L'interdipendenza economica internazionale è ben lungi dall'avere provocato l'unificazione economica del mondo (v. Hirst e Thompson, 1996). Per giunta, si tratta di un fenomeno reversibile. Per tutto il Novecento, ad esempio, il sistema internazionale ha alternato momenti in cui prevalevano tendenze alla globalizzazione e momenti in cui prevalevano tendenze alla frammentazione (v. Clark, 1997). In ogni caso, nulla prova che lo Stato abbia perso le sue prerogative, soprattutto sul terreno cruciale del controllo e dell'amministrazione della violenza. Anche le sfide portate da gruppi terroristici e da organizzazioni criminali continuano a essere affrontate con gli strumenti classici della statualità. Soprattutto, la globalizzazione non ha ancora dato segni di poter erodere il classico sistema internazionale anarchico degli Stati.

Neppure la tesi secondo cui i processi regionali porterebbero al superamento dello Stato appare convincente. Essa è frutto di una visione eccessivamente eurocentrica della politica. In nessun'altra area del mondo è in corso un processo paragonabile a quello che ha dato vita all'Unione Europea. Fuori dall'Europa, il mondo è ancora composto da Stati (ad esempio, nell'area asiatica esistono organizzazioni statali numerose e potenti) oppure è balcanizzato (ad esempio, nell'Africa subsahariana) a causa di fallimenti dello Stato che in larga misura hanno cause endogene. Nella stessa Unione Europea gli Stati nazionali continuano, almeno per ora, a conservare il controllo in ultima istanza sull'uso della forza.

È tuttavia vero che, come previde, nella prima metà del XX secolo, Otto Hintze, solo gli Stati di grandi dimensioni come Stati Uniti, Cina, Russia (in futuro forse anche l'Unione Europea, nonché India, Brasile e pochi altri) possiedono le risorse per occupare i posti più alti della gerarchia internazionale. Ma è da dimostrare che questa variazione 'di scala' implichi anche un epocale cambiamento del carattere della politica.

Da ultimo, le tendenze alla frammentazione interna agli Stati rappresentano un problema effettivo, ma solo per le mature democrazie occidentali. Qui la partita è aperta: è da vedere

se la sfida multiculturale determinerà mutamenti radicali nel funzionamento delle democrazie oppure se verrà riassorbita e almeno in parte neutralizzata (v. Vitale, 2000; v. Facchi, 2001). Ma ciò non riguarda propriamente né il destino dello Stato né, tanto meno, quello della politica. Riguarda invece la futura fisionomia delle democrazie liberali occidentali.

Nel XX secolo è certamente avvenuta una trasformazione radicale (anche se si è trattato del compimento di un lungo processo storico): l'inglobamento di tutti i gruppi umani all'interno di un unico sistema internazionale (v. Aron, 1960). Ciò ha accresciuto la probabilità di 'conflitti di civiltà' (v. Huntington, 1996). Ma non ha cambiato, né promette di cambiare, la natura della politica, che resta sempre e comunque la sfera dell'agire umano da cui dipendono sicurezza, identità e regole di convivenza (ordine).

All'inizio del XXI secolo è lecito chiedersi se alcune regole di convivenza che l'Occidente ha elaborato e su cui si fonda la sua idea di dignità dell'uomo e il suo sistema di protezione delle libertà individuali potranno diffondersi, affermarsi e prosperare anche fuori dall'Occidente, oppure se i conflitti di identità e le lotte per la sicurezza impediranno che questa aspirazione si realizzi.

SISTEMA POLITICO

Enciclopedia online

Sistema politico

L'insieme delle interrelazioni fra unità politicamente significative (individui, gruppi, strutture) e fra processi attraverso i quali si producono decisioni che riguardano una determinata collettività. Nella sua accezione più estesa, il concetto di s. p. è venuto a sovrapporsi alla nozione di stato, propria della tradizione giuspubblicistica e filosofica e ritenuta inadeguata a descrivere e spiegare la molteplicità delle dimensioni e dei fenomeni che caratterizzano la politica nel mondo contemporaneo. Introdotta dagli studî della scuola

struttural-funzionalista americana, la nozione di s. politico è stata successivamente elaborata da D. Easton (The political system, 1953; trad. it. 1963) con elementi ripresi dalla cibernetica e dalla teoria generale dei sistemi. Il s. politico funziona sostanzialmente come un meccanismo complesso che risponde alle sfide del proprio ambiente (sociale, economico, internazionale), vi si adatta attraverso equilibrî omeostatici e cerca di modificarlo attraverso "allocazioni autoritative di valori", cioè decisioni vincolanti per l'intera collettività, che distribuiscono risorse simboliche e materiali con una buona probabilità che queste vengano accettate e attuate dai membri della comunità politica. I processi attraverso i quali si realizza questa attività consistono nell'immissione di domande e sostegno (input), nella loro conversione in decisioni (output), nella valutazione di queste attuazioni (outcome) e negli effetti di retroazione che esercitano sulle nuove domande e sulle immissioni di sostegno (feed-back). Ogni sistema comunica dunque con l'ambiente cui è esposto e da cui riceve stimoli, mantenendo proprî confini che delimitano la sfera politica dalle altre sfere della vita sociale: e la misura di questi confini segna il grado di rilevanza e di penetrazione del s. p. nella società, nel mercato o nell'arena internazionale (per es., in regimi a tutti gli effetti "interventisti", i confini del s. p. saranno massimamente dilatati; viceversa, in regimi di tipo liberista gli stessi confini tenderanno a restringersi nella configurazione di uno "Stato minimo").

Sottosistemi e ciclo di sviluppo

Ogni s. p. comprende al suo interno più sottosistemi (per es., partitico, parlamentare, giudiziario, ecc.) che interagiscono fra loro e con il s. p. cui appartengono, assumendone le stesse modalità di funzionamento, ma non anche la stessa cogenza e lo stesso ambito di efficacia per quanto riguarda gli output decisionali, di fatto destinati ai proprî membri e non a tutti i membri della comunità politica. I s. p. hanno un proprio ciclo di sviluppo durante il quale si consolidano, si modificano - fino ad assumere nuove configurazioni morfogenetiche (come avviene, per es., in seguito a processi anche radicali di cambiamento) - o possono estinguersi per effetto, per es., di rivolgimenti rivoluzionarî. In conclusione, la prospettiva sistemica ha fornito contributi teorici importanti alla scienza politica, soprattutto per quanto riguarda l'analisi comparata orientata empiricamente, anche se presenta rischi di degenerazione in senso olistico quando se ne perda di vista la valenza essenzialmente euristica per assumere il s. p.non come modello ma, impropriamente, come realtà a sé stante.

Enciclopedia delle scienze sociali (1998)

Sistema politico

di David Easton

sommario: 1. Introduzione. 2. Cosa fa di un sistema un sistema politico. 3. Cosa fa di un sistema politico un sistema.

1. Introduzione

L'espressione 'sistema politico' designa l'oggetto di studio dei politologi, quello che si può definire il dominio della scienza politica. Nella sua accezione tecnica, la nozione di sistema politico è entrata nell'uso in questo ambito disciplinare solo negli ultimi quarant'anni, a seguito della pubblicazione di The political system (v. Easton, 1953). Prima di allora lo studio della vita politica era identificato con lo studio del governo, della politica, del potere o dello Stato, e sebbene questi concetti conservino la preminenza, si trovano ora a coesistere con quello di sistema politico.La nozione di sistema politico quale definizione del campo d'indagine della scienza politica consta di due elementi: la politica e il sistema. È necessario tenere ben distinti tali concetti, in quanto è possibile, e anzi accade assai di frequente, che la politica non venga concepita come un sistema di azioni, interazioni e istituzioni.

Se si adotta la nozione di sistema politico, occorre dunque specificare innanzitutto cosa viene connotato come 'politico', cosa distingue un sistema politico da altri tipi di sistema e, in secondo luogo, in che senso la politica può essere considerata come un 'sistema'.

2. Cosa fa di un sistema un sistema politico

Le opinioni degli studiosi in merito alla natura della politica sono tutt'altro che concordi. Storicamente, la politica come campo di studio è stata definita in molti modi diversi. Secondo la definizione più comune e più semplice, lo studio della politica si identificherebbe con lo studio del governo. Tale definizione peraltro si è dimostrata insoddisfacente per due ragioni. In primo luogo, in molte comunità preletterate e in alcune società storiche non si riscontrano ruoli assimilabili a quelli di governo. In secondo luogo, nel campo delle relazioni internazionali, nonostante la palese e intensa attività politica esplicata, gli attori internazionali possono essere considerati solo in senso molto lato come parte di un complesso di istituzioni governative, perlomeno a livello internazionale.

Lo studio della politica è stato identificato altrettanto spesso con lo studio del potere. La principale difficoltà in questo caso è data dal fatto che le definizioni del potere sono altrettanto varie e differenziate quanto le definizioni della politica. Adottando quella che può essere considerata la più appropriata tra le definizioni proposte, il potere può essere considerato come una relazione tra due o più attori, A e B, tale che B avrebbe agito diversamente se non fosse stato per la relazione con A, e si può quindi affermare che A ha esercitato un potere su B. Di un'influenza esercitata da A si può parlare anche nel caso in cui B si sia astenuto dall'agire a causa della relazione con A.

Il potere così concepito è una realtà innegabile che si ritrova in tutte le istituzioni umane, ma si tratta di un fenomeno pervasivo anche in un altro senso. Per la sua stessa natura, ogni relazione deve limitare o reindirizzare in qualche misura le azioni possibili o effettivamente compiute dai partners. In questo senso ogni relazione implica l'esistenza di un'influenza tra i partecipanti; il potere diventa un elemento imprescindibile in ogni rapporto interpersonale.

Se è vero che il potere è implicato in ogni interazione tra due o più persone o entità sociali, allora il concetto di potere copre un ambito di attività assai più vasto di quello della politica nell'accezione comune del termine. Lo studio della politica di solito ha per oggetto una classe specifica di relazioni, quelle politiche appunto, distinte da altri tipi di relazioni - economiche, educative, fraterne, ecc. Naturalmente nulla vieta di adottare una concezione della politica estremamente ampia, tale da includere qualunque tipo di influenza, per definire l'ambito di indagine della scienza politica (v. Easton, 1953, pp. 115 ss.). Tuttavia ciò si scontra col fatto che la maggior parte degli studiosi ha scelto di limitare in modo più rigido il proprio campo di interessi, circoscrivendolo alle attività strettamente politiche. Da questo punto di vista, oggetto della scienza politica sarebbero le attività politiche in senso

stretto, ossia quei tipi di attività che attengono alla sfera collettiva o pubblica di una società. Di conseguenza il potere sarebbe un ambito eccessivamente vasto per costituire il principale oggetto di studio della politica.

In un altro senso tuttavia definire la scienza politica come studio del potere - sia pure inteso nell'accezione ampia menzionata sopra - significa restringere eccessivamente l'ambito d'indagine. La scienza politica difatti non si occupa solo dei soggetti coinvolti nelle relazioni di influenza, ma anche della direzione verso cui questa è orientata - in altre parole, è interessata agli scopi o agli obiettivi per i quali il potere è o potrebbe essere usato, e non solo ai soggetti che hanno il potere di prendere e attuare una decisione, o agli effetti che ne possono derivare. Tuttavia gli obiettivi o gli scopi che si celano dietro l'acquisizione e l'uso del potere non sono automaticamente inclusi nella concezione della politica come potere, né sono posti in primo piano come un elemento centrale delle relazioni di potere. Per questo motivo porre il potere quale oggetto preminente dello studio della politica significa restringerne eccessivamente il campo di interessi.

Una terza concezione, che ha avuto storicamente un posto importante, se non dominante, nello studio della politica, ne identifica il principale oggetto d'indagine non già nel governo o nel potere, bensì nello Stato.

Il concetto di Stato ha una storia complessa, troppo lunga e intricata per poter essere affrontata in questa sede. Già solo in ragione di questo fatto, comunque, esso ha assunto una tale varietà e ambiguità di significati da risultare, a parere di molti, del tutto inadatto quale concetto cardine dello studio della vita politica. Negli anni trenta Charles H. Titus (v., 1931) individuò ben 140 differenti definizioni del termine, e da allora senza dubbio il loro numero è ulteriormente aumentato. Identificare lo studio della politica con lo studio dello Stato equivarrebbe a definire l'ignoto con l'ignoto.

Oltre a ciò, l'idea di Stato è stata strettamente associata al fenomeno storico dello sviluppo dello Stato sovrano nazionale nel XVII secolo, e ha assunto di conseguenza inevitabili connotazioni ideologiche. L'indagine sulla natura dello Stato si carica così di una forte valenza normativa, in quanto si tende a definirlo nei termini dei suoi fini presunti o auspicati. Queste connotazioni valutative hanno interferito in misura significativa con gli obiettivi di quanti hanno cercato di fondare una scienza della politica su basi empiriche.

Per queste e altre ragioni, a partire dagli anni cinquanta la nozione di Stato perse progressivamente il suo ruolo di elemento chiave per lo studio della politica. Negli ultimi decenni, tuttavia, gli studiosi hanno dimostrato un rinnovato interesse per l'indagine sulle origini, sulla natura e sugli obiettivi che guidano l'azione politica collettiva (v. Easton, 1981; v. Skocpol, 1985), e ciò ha segnato una significativa rinascita del concetto di Stato, che ha assunto ancora una volta un ruolo chiave nello studio della politica.

Oltre alle teorie illustrate sinora, sono state avanzate altre interpretazioni della politica, ad esempio quella in termini di decisioni o di azione collettiva. Tra queste teorie alternative ha acquistato particolare rilevanza quella che identifica l'elemento distintivo del processo politico nell'allocazione autoritativa di valori per la società (v. Easton, 1953). Secondo tale concezione, ciò che distingue il sistema politico da altri tipi di sistema è il fatto che attraverso le sue operazioni esso porta a decisioni accettate il più delle volte come vincolanti dalla maggioranza dei membri di una società o di una collettività.

Questa concezione ha incontrato ampi consensi tra gli studiosi, e appare quindi opportuno esaminarla con maggiore attenzione. Il presupposto di partenza è che in ogni collettività è dato trovare determinati strumenti sociali per prendere decisioni attinenti alle attività in cui è coinvolta la collettività in questione. Nelle società tribali la responsabilità di tali decisioni è demandata al consiglio degli anziani, nelle dittature a un singolo individuo, in un sistema aristocratico ai nobili, nelle democrazie, infine, a una complessa mescolanza di istituzioni rappresentative, amministrative e governative. Ma qualunque sia il tipo di ordinamento o di istituzioni, è per il loro tramite che le decisioni e le azioni che ne conseguono vengono intraprese in nome della collettività e sono da questa accettate - volontariamente, o in base alla tradizione, o per coercizione.

Per la loro stessa natura, le decisioni rappresentano allocazioni di beni o valori - che possono essere materiali, come ad esempio la ricchezza, oppure psicologici, come ad esempio lo status e la considerazione sociale, oppure ancora simbolici, come la reputazione. Attraverso ordinamenti istituzionali che variano in misura notevole da società a società, vengono prese decisioni in merito alla distribuzione qualitativa e quantitativa dei beni sulla base dei quali si sono definite le differenze sociali. In questo senso ogni decisione politica rappresenta per una collettività un'allocazione di valori.

Tuttavia non tutte le allocazioni in una società sono sempre direttamente politiche. La decisione di una industria di ridurre il numero di automobili prodotte può avere significative conseguenze politiche in virtù dei suoi effetti sull'economia, e dunque costituire un'azione politicamente rilevante, nel senso di Max Weber. Ma a meno che non si tratti di un'economia dirigista, i membri di una società di solito non considerano tali decisioni come legittime o autoritative, perlomeno nel senso di sentirsi obbligati moralmente o in altro modo a conformarsi a esse. I cittadini possono semplicemente rifiutarsi di pagare il prezzo richiesto, negoziarne uno differente o ignorare la questione. Ciò che distingue le allocazioni politiche dalle decisioni prese nel contesto di altre istituzioni o organizzazioni sociali è il fatto che, se vengono seguite le procedure opportune - spesso definite processi costituzionali, ad esempio nello Stato di diritto -, tali decisioni vengono accettate il più delle volte come vincolanti o autoritative dalla maggioranza dei membri della collettività. È questo che conferisce alle allocazioni politiche il loro carattere speciale.

Ogni società dispone di particolari rituali o procedure attraverso cui tali allocazioni vengono realizzate e riconosciute. Nelle società moderne queste decisioni assumono la forma di norme o leggi vincolanti. Di solito, la maggioranza dei membri della società accetterà le decisioni o scelte politiche di questo tipo come obbligazioni legittime. Nei sistemi politici democratici i cittadini possono partecipare in vari modi e in diversa misura alla formazione e all'attuazione di queste decisioni o scelte politiche. In altri sistemi, per contro, solo un numero limitato di persone ha il potere di prendere tali decisioni e di far sì che vengano accettate come vincolanti, volontariamente o per coercizione.

Nel corso del processo di specializzazione e di divisione del lavoro all'interno delle scienze sociali, lo studio delle decisioni attraverso cui avviene l'allocazione dei valori in nome della società complessiva è diventato di fatto il campo specifico di una particolare disciplina, la cosiddetta scienza politica. Questa può essere definita dunque come la disciplina che studia l'allocazione autoritativa di valori per una società - o, in termini più altisonanti, come lo studio della formazione e dell'attuazione di decisioni o scelte politiche che nella maggior parte dei casi vengono considerate vincolanti (legittime) dalla maggioranza dei membri di una società.

3. Cosa fa di un sistema politico un sistema

Esistono dunque vari modi per descrivere ciò che distingue un sistema politico da altri tipi di sistema, a seconda che si consideri quale elemento centrale il governo, il potere, lo Stato o l'allocazione autoritativa di valori. Ma definire la politica come un sistema, se quest'ultimo termine viene usato nella sua accezione tecnica e non in modo puramente casuale, significa optare per un particolare orientamento teorico, basato sul presupposto che per comprendere la vita politica occorre considerarla come un sistema di comportamenti, interazioni e istituzioni sociali.

L'analisi e l'interpretazione delle modalità di funzionamento della vita politica in termini sistemici richiedono una serie di presupposti teorici di cui non sempre sono pienamente consapevoli coloro che usano l'espressione 'sistema politico' in senso generico e non nella sua accezione tecnica. Per comprendere i principî teorici su cui si basa quello che potremmo definire il paradigma sistemico, occorre innanzitutto analizzare i vari significati della nozione di sistema (v. Lazlo, 1972).

Il termine in sé non è affatto nuovo, ma è stato usato da tempi immemorabili in forma generica e non sistematica in riferimento non solo alla politica, ma a ogni altro ambito della vita. Per citare solo alcuni esempi il cap. 22 del Libro II del Leviatano di Hobbes è intitolato Dei sistemi subordinati, pubblici e privati (a segnalarci questa occorrenza del termine è stato il prof. James Farrow, dell'Università del Minnesota). Nell'Ottocento Auguste Comte fu uno dei primi ad attribuire alla nozione di sistema il ruolo esplicito di strumento concettuale per l'analisi della società (v. Manicas, 1987). J. S. Mill seguì l'esempio di Comte applicando il termine a un corpus coerentemente organizzato di conoscenze, come indica il titolo di una delle sue opere principali, Sistema di logica.In questi casi tuttavia l'uso del concetto di sistema riflette semplicemente l'idea che l'oggetto d'indagine costituisca un insieme organico di parti interrelate. Un'interpretazione del tutto nuova, se non radicalmente diversa, del concetto si è sviluppata a seguito della cosiddetta 'rivoluzione' del pensiero sistemico, verificatasi nella prima metà del XX secolo (v. Emery, 1969), che ha cambiato in modo radicale il nostro modo di concepire pressoché tutti gli aspetti della vita - sociale, organica e fisica - nonché le nostre teorie.

Secondo una tradizione di pensiero che ha le sue origini in Descartes, per comprendere un'entità occorre semplificarla scomponendola nelle sue varie parti, per poi reiterare il

processo sugli elementi di volta in volta ottenuti sino ad arrivare ai costituenti più elementari. In ultimo, mettendo insieme le conoscenze acquisite su tali costituenti elementari, dovremmo essere in grado di ricostruire e di comprendere la totalità in tutta la sua complessità originaria. Questa forma di riduzionismo, che si appella alle scienze fisiche come fonte di legittimazione, venne accettata come verità inoppugnabile anche nelle scienze sociali, perlomeno in quelle che adottavano la metodologia delle scienze naturali.

Recentemente, però, sia nella fisica che in altri campi si è affermata l'idea che la totalità nella sua complessità ha una serie di proprietà che è difficile se non impossibile dedurre dalla conoscenza dei suoi singoli componenti. Il tutto non si riduce alla somma delle sue parti - qualunque cosa ciò possa significare - e non è nemmeno qualcosa di più rispetto a esse, in qualche senso mistico o ineffabile, ma è piuttosto qualcosa di diverso. È impossibile comprendere la totalità basandosi esclusivamente sulla conoscenza delle sue parti.

Questo principio fondamentale ha guidato e continua a guidare la cosiddetta rivoluzione sistemica del nostro tempo, che si propone di studiare e di comprendere i sistemi complessi.Ogni epoca può essere identificata attraverso alcune idee dominanti: se il Seicento fu l'età del meccanicismo (Newton) e l'Ottocento l'età della biologia (Darwin), il XX secolo può essere definito l'età dei sistemi.

La trasformazione concettuale che ha portato all'adozione del concetto di sistema ha molteplici origini: nella biologia, nella teoria dell'informazione e della comunicazione, nella fisica e nella sociologia. Nel campo della biologia, ad esempio, già negli anni venti Ludwig von Bertalanffy aveva concepito il corpo umano come un sistema di elementi, ciascuno dei quali può avere un diverso grado di autonomia, ma che sono tutti reciprocamente interrelati formando un insieme di parti interdipendenti - un sistema in cui nessuna componente fondamentale può essere compresa senza considerare le sue relazioni con il funzionamento del tutto (v. Bertalanffy, 1951). Nel 1939 apparve l'opera di Cannon The wisdom of the body, in cui il corpo umano viene concepito come un sistema autoregolato o omeostatico, dotato di meccanismi complessi attraverso cui cerca di reagire alle sollecitazioni cui è sottoposta una qualunque delle sue componenti.

Questo approccio venne via via adottato anche in altri ambiti scientifici. Ad esempio, la scoperta dell'autoregolamentazione quale principio che governa i sistemi meccanici sotto forma di dispositivi di guida portò alla nascita della cibernetica, che venne sviluppata e

perfezionata da studiosi come Norbert Wiener e Claude Shannon. Secondo alcuni l'interesse per lo studio dei sistemi interdipendenti e la consapevolezza della loro importanza si svilupparono durante la seconda guerra mondiale. Fu in quegli anni infatti che Weaver introdusse il concetto di sistema per organizzare il trasporto di materiale bellico e beni di consumo dagli Stati Uniti alla Gran Bretagna. L'obiettivo era quello di assicurare che i rifornimenti necessari, ad esempio le materie prime provenienti dalle miniere statunitensi, fossero preparati e consegnati nei modi e nei tempi opportuni alle loro destinazioni, ossia l'esercito e la popolazione civile della Gran Bretagna. Concettualizzando tale processo come un sistema complesso integrato, Weaver pose le basi per lo sviluppo della programmazione lineare e della ricerca operativa, in cui una sequenza di eventi viene assimilata a un sistema coerente, integrato e interdipendente. Cosa ancora più importante, l'approccio in questione presupponeva un'interpretazione teleologica del sistema, in quanto questo veniva considerato come predisposto sin dall'inizio al conseguimento dell'obiettivo specifico di far giungere determinati rifornimenti in tempi e luoghi prestabiliti. Al programma potevano essere apportate correzioni là dove le informazioni di ritorno indicavano che gli obiettivi prefissati non erano stati ottenuti.

Questa interpretazione delle interrelazioni tra fenomeni venne in seguito adottata anche per lo studio di altri fenomeni sociali, inclusi quelli che definiamo politici. L'idea dell'interdipendenza di tutti gli aspetti della vita sociale è ormai universalmente accettata; lo stesso vale per il concetto di sistema politico, che oggi si incontra frequentemente anche al di fuori del contesto accademico ed è diventato quasi una nozione comune.

L'interpretazione della politica in termini di sistema, però, implica determinati assunti teorici e solleva una serie di questioni collaterali.La prima questione che si pone è di ordine ontologico: le azioni, le interazioni e le istituzioni politiche costituiscono realmente un sistema, o questo è solo una finzione dell'osservatore, un semplice costrutto mentale? A ciò si potrebbe rispondere che il linguaggio ha sempre la funzione di costituire la realtà. Come osservava lo psicologo americano William James, il mondo è un perfetto caos cui l'uomo deve conferire un senso ordinandolo attraverso i concetti della sua mente. Da questo punto di vista non ha importanza se il mondo esterno sia o meno 'realmente' costituito da entità chiamate 'sistemi'; ciò che conta è se per noi questo sia o meno un modo utile per ordinare il caos di cui parla James. Come osservatori che cercano di comprendere il mondo, in certe circostanze potrebbe risultare utile considerarlo composto di insiemi definibili di

interazioni, comportamenti e istituzioni che sono di fatto sufficientemente interrelati da permetterci di considerarli come un sistema.

Una volta operata questa determinazione concettuale, possiamo considerare alcune importanti conseguenze teoriche dell'applicazione della nozione di sistema all'analisi della vita politica. In primo luogo, il sistema politico non va considerato isolatamente, ma nel contesto di altri sistemi fisici e sociali, di cui subisce l'influenza contribuendo a sua volta a definirli o a ridefinirli. In altri termini, la nozione stessa di sistema implica la costruzione di un quadro concettuale che consente di studiare la politica non in isolamento, ma in relazione al contesto globale in cui opera.

L'approccio sistemico, inoltre, presuppone una interpretazione del sistema in termini dinamici, come un insieme di attività finalizzate al conseguimento di un obiettivo o di una meta. Questa costituisce la caratteristica centrale del sistema politico: esso ha la capacità di porre e di perseguire obiettivi e di conseguenza di determinare una serie di cambiamenti. Come vedremo meglio in seguito, questo processo può essere concettualizzato interpretando il sistema politico come dotato della capacità di trasformare determinati tipi di inputs (rivendicazioni e sostegno) in outputs (determinate politiche incorporate in leggi, decisioni e simili). Questi ultimi sono i prodotti del sistema, e costituiscono il risultato di un processo incessante in cui, attraverso il loro impatto sull'ambiente del sistema, retroagiscono su esso e trasformano i prodotti successivi.

Come abbiamo scritto altrove, "non si tratta di un processo passivo, assimilabile a quello subito da un liquido che scorre attraverso un condotto e ne fuoriesce con caratteristiche diverse per l'immissione di additivi chimici, o alla trasformazione dell'acqua in energia attraverso un impianto idroelettrico. Un sistema politico è un sistema che tende a una meta, capace di autotrasformarsi e di adattarsi in modo creativo. Esso è formato da esseri umani in grado di anticipare, valutare e agire costruttivamente. [Il lavoro implicato da questo processo] può essere adattato agli scopi e ai desideri dei membri del sistema nei limiti consentiti dalle conoscenze, dalle risorse e dalle inclinazioni esistenti" (v. Easton, A system analysis..., 1965, pp. 133-134).

L'applicazione della teoria dei sistemi alla sfera politica pone una serie di interrogativi. In primo luogo, in che modo si può distinguere un sistema politico dal suo ambiente, stabilendone i confini? Nel caso di entità materiali l'identificazione dei confini sembra data

in natura. Se si considerano una roccia, un fiume o anche un'automobile come sistemi fisici, essi sembrano avere contorni ben definiti che segnano il confine tra il sistema e l'ambiente circostante. I sistemi sociali per contro, incluso il sistema politico, sembrano avere una natura differente. Ma i confini, anche quelli degli oggetti materiali, non sono altro che criteri di inclusione/esclusione mediante i quali stabiliamo cosa intendiamo comprendere nell'ambito del fenomeno considerato (v. Easton, A framework..., 1965, cap. 5). Per alcuni oggetti che si incontrano nella vita quotidiana tali criteri sono ovvi e in pratica prestabiliti, mentre per altri, come i sistemi sociali, è necessario fissarli in base agli scopi per i quali intendiamo utilizzarli. Per quanto riguarda il sistema politico, ad esempio, il modo in cui viene definito ne stabilirà automaticamente i confini. Sia che il sistema politico venga identificato con un insieme di relazioni di potere, o con le attività governative, o con il complesso di interazioni più o meno direttamente legate alla formulazione e all'attuazione di decisioni vincolanti per la società, tutte le relazioni o le attività o le interazioni che non vi possono essere incluse cadono al di fuori del sistema e vanno considerate parte del suo ambiente (ibid.).

Il modello più semplice di sistema politico è quello della cosiddetta 'scatola nera', da noi proposto per la prima volta nel 1957 (v. Easton, 1957, e A framework..., 1965, p. 11), in cui lo spazio politico risulta separato dal suo ambiente ma a esso collegato attraverso una serie di inputs e outputs (v. figura).

Semplificando enormemente la complessità dei sistemi politici, il loro ambiente e la varietà di relazioni con ogni ambiente specifico, tale modello consentiva di rappresentarne graficamente le principali caratteristiche. Divenne allora compito dell'elaborazione teorica rendere via via più complesso tale modello ipersemplificato, in modo da approssimarlo gradualmente alla realtà senza complicare eccessivamente l'analisi.

L'approccio basato sulla teoria dei sistemi interpreta la politica come un sistema teleologico e dinamico il quale, attraverso un complesso di interrelazioni tra attori e istituzioni, realizza un determinato obiettivo. Si tratta di un'interpretazione in netto contrasto con molti approcci tradizionali, che postulano un qualche punto di equilibrio cui i processi politici si avvicinano o dal quale si discostano. In questo modo però viene ignorata la natura dinamica dei processi politici. La caratteristica cruciale dei sistemi dinamici, come quello politico, non è la ricerca di un punto di equilibrio; piuttosto, i processi di tali sistemi sono teleologici, autoregolati e in grado di autocorreggersi. Attraverso le loro attività i sistemi sono capaci di

produrre qualcosa di autenticamente nuovo e creativo, gli outputs del sistema (nel caso dei sistemi politici tali outputs sono costituiti da allocazioni autoritative).

Al centro del sistema politico, visto come un sistema dinamico e non semplicemente tendente all'equilibrio, vi è proprio questo processo produttivo. Gli outputs del sistema politico, che possono assumere varie forme - da semplici decisioni prese dal consiglio del clan, come nelle società primitive, a complessi di leggi, regole e regolamenti, come nelle società moderne -, ovviamente non possono essere creati dal nulla, ma devono essere costruiti a partire da elementi immessi dall'esterno nel sistema, quelli che nella teoria dei sistemi vengono definiti come inputs. Compito del ricercatore è quindi quello di analizzare la natura degli inputs e degli outputs, nonché i processi attraverso cui i primi vengono trasformati nei secondi. Consideriamo in modo più dettagliato questi aspetti dell'approccio sistemico.

Il sistema politico ha un carattere dinamico in quanto converte gli inputs in outputs, ed è la natura specifica di questi processi di conversione che distingue il sistema politico da altri tipi di sistema. Un sistema economico, ad esempio, può essere il risultato delle preferenze espresse dagli individui rispetto a determinate alternative in una situazione di risorse limitate. Attraverso la dinamica che gli è propria, il sistema economico produce beni e servizi, outputs di natura diversa da quelli del sistema politico. Un sistema educativo può cercare di produrre individui in grado di pensare criticamente e di confrontarsi con i modelli comportamentali propri di una determinata cultura. Ma ciò che contraddistingue il sistema politico di qualsiasi società è il fatto di essere formato da insiemi di relazioni o di interazioni attraverso cui i membri di una collettività, siano essi individui, gruppi o istituzioni, riescono a convertire vari tipi di inputs in tipi speciali di outputs, ossia decisioni che il più delle volte la maggioranza dei membri della collettività considera vincolanti.La materia prima (gli inputs) a partire dalla quale vengono prodotti gli outputs è rappresentata da due ordini di elementi: rivendicazioni e sostegno. I membri di una collettività hanno opinioni diverse in merito agli scopi cui destinare le risorse umane e materiali della società. Essi hanno idee - bisogni, desideri, interessi, ecc. - confliggenti in merito a ciò che si dovrebbe fare in nome o in favore della collettività di cui fanno parte. Quando gli individui non sono in grado di risolvere da soli tali conflitti, spesso ricorrono a una mediazione in grado di negoziare e di imporre un 'accordo' in nome della collettività o società intera. Questo processo può essere attuato in modo da comportare la partecipazione formale dei

membri della società secondo regole collettivamente concordate - ponendo le basi di quella che possiamo definire una soluzione 'democratica'. In alternativa, alcuni membri della società - un singolo individuo come un monarca o un dittatore, oppure un gruppo come l'aristocrazia - possono acquistare pacificamente o con la forza il potere di stabilire e di imporre l'accordo in questione in nome della società. In altre parole, un individuo o un gruppo avocano a sé, democraticamente o in altro modo, il ruolo di responsabili delle decisioni politiche (ossia di autorità) le cui allocazioni saranno considerate legittime o autoritative dalla maggioranza dei membri della società. Senza questa possibilità di ricomporre conflitti irrisolvibili per via privata nessuna società sarebbe in grado di sopravvivere, ma cadrebbe nella situazione crudele, brutale e miserevole prefigurata da Hobbes.

Tuttavia le autorità, chiunque esse siano, non prendono decisioni in astratto. Persino in una dittatura vi deve essere qualcuno, sia pure il dittatore stesso, che dà avvio al processo attraverso il quale le autorità sono chiamate a effettuare un'allocazione. Di conseguenza il processo di allocazione ha origine negli espliciti desideri, interessi, bisogni o idee di alcuni membri della società. Nella teoria dei sistemi, allorché sono espressi come volontà di un intervento delle autorità in merito a una questione, questi desideri, interessi, ecc. vengono definiti rivendicazioni. Una volta espresse o imposte alle autorità, si dice che tali rivendicazioni sono immesse nel sistema.Le rivendicazioni avanzate sono numerose, ma solo poche di esse giungono a destinazione. Se non viene intrapresa alcuna azione, tali rivendicazioni appassiscono per così dire sull'albero. Altre vengono riunite o aggregate (v. Almond e Powell, 1978[2]) da vari gruppi e vengono adottate nella loro forma originaria, oppure rielaborate sotto forma di rivendicazioni più ampie. Nelle società moderne spesso le rivendicazioni passano attraverso una serie di processi complessi prima di poter anche solo giungere alle autorità politiche. Spesso sono vari sottosistemi all'interno del sistema politico - come i partiti, i gruppi d'interesse o di pressione, l'opinione pubblica, giurisdizioni politiche subordinate - ad assumersi il compito di accettare, rifiutare, riformulare e aggregare le rivendicazioni prima che vengano presentate alle autorità politiche. Ma comunque e da chiunque vengano formulate, tali rivendicazioni costituiscono la materia prima che, per così dire, fornisce alle autorità politiche l'energia per affrontare determinate questioni e cercare di arrivare a una decisione che venga accettata come vincolante dalla maggioranza dei membri della società. Ovviamente, il fatto che tali decisioni vengano prese

attraverso un processo democratico oppure autocratico ha la sua importanza. Ed è altrettanto ovvio che, storicamente, nella maggioranza dei sistemi la partecipazione popolare nel processo di formulazione delle rivendicazioni ha costituito l'eccezione piuttosto che la regola.

Le decisioni prese dalle autorità, ossia, nei termini del modello sistemico, gli outputs politici di norma possono influenzare non solo il sistema, ma anche l'ambiente in cui questo opera. L'ambiente non è rappresentato solo dal contesto fisico, ma anche da quello sociale - sia dai sistemi naturali della flora, della fauna e dello spazio geografico, sia da sistemi sociali quali l'economia, la struttura sociale e la cultura. Uno dei principali legami tra il sistema politico e l'ambiente, comunque quest'ultimo venga concettualizzato, è rappresentato dalle decisioni, ovvero dagli outputs politici. Come abbiamo osservato, queste sono influenzate dall'ambiente: ciò significa che la natura delle rivendicazioni in risposta alle quali vengono formulati gli outputs politici è in parte determinata da ciò che accade nell'ambiente. Le crisi economiche - disoccupazione, bassi livelli salariali, ecc. -, i conflitti culturali relativi alla lingua da adottare nelle scuole, o le preferenze religiose rispetto a certe tematiche sociali fanno sorgere particolari rivendicazioni e ne determinano la natura. Sono esse a guidare la produzione degli outputs politici e quindi ne influenzano in misura significativa la configurazione.

In questo approccio teorico quindi le rivendicazioni sono condizionate dall'ambiente fisico e sociale in cui sorgono, e a loro volta, dopo che sono state convertite in allocazioni autoritative o outputs, retroagiscono sulle forze sociali dell'ambiente da cui provengono. Trasformando l'ambiente, esse possono deliberatamente o involontariamente influenzare le successive rivendicazioni indirizzate alle autorità. In altre parole, la formazione delle decisioni politiche comporta incessanti processi di retroazione (feedback) di cui occorre tener conto nell'analisi sistemica.

Gli inputs però non sono costituiti solo da rivendicazioni. Ogni rivendicazione deve avere un qualche sostegno per potersi fare strada sino a quella parte del sistema sulla quale occorre agire. Inoltre, e questo è un fatto di cruciale importanza in questo approccio, il sistema politico stesso è strutturato in modo tale da essere influenzato dai flussi e riflussi del sostegno nei confronti di vari tipi di elementi al suo interno. Da questo punto di vista, l'approccio basato sulla teoria dei sistemi implica una forma speciale di identificazione e di localizzazione dei diversi tipi di mutamento che possono intervenire in un sistema politico.

Nella teoria sistemica quando si parla di mutamento politico, a meno che non si tratti di una semplice descrizione di sequenze di eventi storici, si fa riferimento a trasformazioni fondamentali di vario tipo. Ad esempio ci si può riferire al cambiamento delle autorità politiche, ossia alle modalità con cui coloro che occupano le posizioni cui competono le responsabilità di governo accedono alla carica e la conservano. Nelle società moderne le autorità politiche sono identificate in genere con il governo; nelle società preletterate possono essere rappresentate da un consiglio di anziani o dall'assemblea del clan: comunque sia, in ogni sistema politico esiste un qualche meccanismo attraverso il quale alcuni membri della società partecipano in modo più diretto alle decisioni politiche concernenti la collettività di cui fanno parte. Coloro che occupano tali posizioni di solito hanno bisogno di un livello minimale di inputs sotto forma di sostegno per poter restare in carica. Nei sistemi democratici la perdita del sostegno determina una serie di cambiamenti al livello del governo, dei rappresentanti eletti, e talvolta anche dei funzionari della pubblica amministrazione. Tuttavia, nonostante i cambiamenti che investono i detentori di tali ruoli, il modo in cui il sistema è organizzato e opera resta sostanzialmente inalterato.

Arriviamo così a un secondo elemento che può essere oggetto del sostegno, i cui flussi e riflussi in questo caso determinano cambiamenti di natura sostanzialmente diversa. Ci riferiamo qui al regime politico, ovvero al modo in cui il potere è distribuito tra i vari ruoli e posizioni all'interno del sistema politico. È questo quello che viene spesso chiamato ordinamento costituzionale, che può essere fissato in un documento scritto oppure essere semplicemente il frutto di una tradizione orale. Identificare un regime significa specificare quegli obiettivi o valori essenziali, nonché quelle relazioni politiche fondamentali di un sistema politico cui si attribuisce un valore duraturo. La perdita di sostegno del regime così concepito di solito preannunzia una trasformazione radicale nel sistema politico, come quando un regime subisce un passaggio rivoluzionario da un ordinamento democratico a uno autocratico, o da un ordinamento totalitario a uno democratico. I cambiamenti di regime di solito sono accompagnati da mutamenti delle autorità politiche, mentre questi ultimi non comportano necessariamente un cambiamento di regime.

Infine, anche se le autorità e il regime risultano radicalmente trasformati e quasi irriconoscibili rispetto al passato, tipicamente la comunità politica, la terza componente fondamentale di ogni sistema politico, può restare inalterata qualora non perda il sostegno di cui gode. Per comunità politica si intende un gruppo di individui che si identificano

reciprocamente sul piano politico, ossia, si considerano come un'entità soggetta alle stesse regole fondamentali per effettuare allocazioni autoritative, qualunque sia la natura di tali regole e a prescindere dal giudizio personale che i singoli possano esprimere su di esse. Anderson (v., 1983) ha proposto a questo riguardo il concetto di 'comunità immaginaria', e tuttavia il sostegno per la comunità politica è altrettanto reale quanto il sostegno per qualunque altro gruppo o collettività. Sebbene gli Americani, i Canadesi e i Messicani abbiano regimi molto simili, essi si considereranno nondimeno parte di differenti comunità politiche, e riterranno i loro outputs politici come applicabili legittimamente solo a se stessi, almeno in situazioni normali. In alternativa, anche nel caso in cui, ad esempio, le autorità politiche americane e il loro regime perdessero il sostegno dei cittadini e questi fossero costretti a subire un passaggio da un regime democratico a uno di tipo autoritario, la comunità politica potrebbe nondimeno restare intatta. La guerra civile americana, per contro, minacciò non solo la sopravvivenza delle autorità e del regime del paese, ma la sua stessa comunità politica. Se avesse avuto un esito diverso, la guerra avrebbe probabilmente determinato non solo un cambiamento delle autorità politiche e del regime esistente, ma anche la divisione della comunità politica americana in due entità (comunità politiche) separate.Nella prospettiva di questo modello sistemico, dunque, il mutamento è specifico e identificabile a livelli differenti di un sistema politico. Non si tratta solo di un passaggio da una fase storica a un'altra. I mutamenti centrali per un sistema politico sono determinati dai flussi e riflussi del sostegno per una data combinazione di tre elementi: le autorità, il regime e la comunità politica. Così, ad esempio, una forma storica di cambiamento come una rivoluzione potrebbe indicare una perdita di consenso limitata alle autorità politiche - come nel caso di un putsch politico - oppure un cambiamento di regime, come nel passaggio da una democrazia a una dittatura. Ma potrebbe anche implicare un movimento nazionalista, irredentista o separatista, e in questo caso investirebbe le dimensioni e la composizione della comunità politica. Se non si tengono presenti questi diversi aspetti del mutamento politico, l'idea stessa di cambiamento risulta ambigua e confusa, e si rischia di trascurare aspetti centrali nell'analisi del mutamento politico.In conclusione, la nozione di sistema politico può essere usata in senso generico, come una formula corrente per indicare il complesso di attività che in una società vengono identificate con la politica, oppure in senso tecnico, e in questo caso si carica di implicazioni teoriche. Analizzare la politica come un sistema richiede la chiarificazione sia del concetto di 'politico' che di quello di 'sistema'. Il significato e l'utilità di questi termini, separatamente o in associazione, continuano a essere

oggetto di discussione. Tuttavia la nozione di sistema politico si è talmente radicata nell'indagine politologica che ogni modello teorico generale troverebbe difficilmente credito se non identificasse o chiarisse il suo rapporto con questa forma di concettualizzazione.

Enciclopedia Italiana - VI Appendice (2000)

di Leonardo Morlino

Sistema politico

Problemi di definizione

Il s. p. può essere definito come "un insieme di interazioni, astratte dalla totalità del comportamento sociale, attraverso il quale i valori vengono assegnati in modo autoritativo a favore di una società" ovvero dei suoi componenti (Easton 1965a, p. 79). Centrale in questa definizione è il concetto di sistema, così specificato da uno dei grandi teorici dell'approccio sistemico, A. Rapoport: il sistema "è (1) qualcosa consistente di un insieme (finito o infinito) di entità, (2) fra le quali un insieme di relazioni è specificato in modo tale che (3) sia possibile dedurre alcune relazioni, il comportamento e la storia del sistema da altre relazioni" (1968, p. 453).

Della definizione di Rapoport, Easton coglie e sottolinea l'aspetto delle interazioni, ovvero delle parti definite anche dal tutto, dall'insieme di esse. Le interazioni 'politiche', però, hanno una peculiarità: alla fine fanno capo a processi decisionali in cui vantaggi e risorse - i valori - vengono distribuiti a gruppi o individui in una data società, peraltro presente in un certo territorio. Tali processi decisionali hanno al loro centro l'esercizio concreto di potere, comando e autorità, come sostiene R.A. Dahl (1963, p. 16); sottintendono sempre "l'uso o la minaccia dell'uso della forza fisica legittima", come affermano G.A. Almond e B. Powell (1978; trad. it. 1988, p. 26), riprendendo M. Weber; conducono a una certa distribuzione di

benefici, ma anche di costi, come evidenziano H.D. Lasswell e A. Kaplan (1950). Inoltre, sia il sostantivo sia l'aggettivo fanno implicito riferimento ad altri due aspetti importanti, i confini e l'ambiente. I confini sono quelli territoriali, evidenti ed espliciti, ovvero quelli più impercettibili e fluttuanti tra s. p., sistema economico e sistema sociale. L'esistenza dei confini è essenziale perché si parli di sistema, ovvero di interazioni caratterizzate in un certo modo, se il sistema è quello politico, o in altri modi se è quello economico o sociale. L'ambiente è tutto quanto sta fuori dei confini, a cominciare dall'ambiente internazionale che ha un'influenza potente all'interno del sistema stesso.

Intorno agli anni Sessanta e ancora nei primi anni Settanta la nozione di s. p. è stata al centro degli interessi e dei lavori di numerosi studiosi di scienza politica. In molte analisi di quegli anni tale nozione si aggiunge ad altri concetti contigui, specie a quelli di nazione, Stato, governo e, in parte, li sostituisce. Una nazione comprende un gruppo di cittadini legati da una stessa identità storica, culturale, linguistica ed etnica e, a livello empirico, può coincidere con un certo s. p., ma può esserne anche solo una parte, e in questo caso un s. p. coesiste con una società multinazionale. Si può ipotizzare anche il contrario, e cioè che due diversi s. p. facciano capo a una stessa nazione o meglio, per avvicinarsi a situazioni reali, che un certo s. p. coincida con una nazione, cui appartiene un territorio che è parte di un altro sistema politico. E questo molto spesso implica conflitti e difficoltà profonde nei rapporti tra sistemi politici. Se nazione e s. p. possono coincidere oppure no, la nozione di Stato è più ristretta di quella di sistema politico. Essa riguarda, più specificamente, le istituzioni esistenti, le norme, le autorità quali burocrazia, magistratura, polizia e apparati militari. Il s. p. è non solo lo Stato, ma anche la comunità politica, cioè tutta la società nel momento o nei momenti - intermittenti o continui - in cui agiscono politicamente (v. oltre: Componenti e processi basilari). Così, per es., del s. p. - ma non dello Stato - fanno parte anche i partiti, i sindacati, tutte le associazioni di interesse e tutti gli aspetti informali così importanti nello stesso funzionamento dello Stato. Il governo è una nozione ancora più delimitata rispetto a s. p. e Stato, e oltretutto ha negli anni e in scienza politica assunto due diversi significati: da una parte, identifica una precisa istituzione che sta dentro il s. p. e dentro lo Stato, è composta da un primo ministro e da altri ministri e svolge le funzioni generali di iniziativa politica decisionale, in modo più o meno forte e centrale, a seconda dei s. p. e degli Stati; ma, da un'altra, si identifica sempre più con la funzione stessa di direzione

politica, anche solo settoriale. Dunque, governo è governare in generale ovvero governare l'economia, la moneta, le relazioni industriali, e così di seguito.

Le origini intellettuali

Sistema politico è la nozione centrale di un intero modo di vedere e studiare la politica, che viene chiamato approccio sistemico. Le origini intellettuali di tale approccio sono lontane, poiché la necessità di una teoria generale della politica è stata sempre sentita dagli studiosi del settore. Negli anni Cinquanta e Sessanta poi, quando si è riaffermato e diffuso in tutto il mondo occidentale lo studio empirico della politica, Dahl (1961, p. 72) ha espresso una posizione largamente condivisa, notando che "se lo studio della politica non nasce e non è orientato da teorie generali vaste, coraggiose, anche se altamente vulnerabili, esso sarà destinato al disastro definitivo di cadere nella banalità". Se il concetto stesso di sistema era già presente nel pensiero politico classico, esso fu introdotto nella sua formulazione attuale, sopra citata, attingendo alla General system theory quale era stata messa a punto proprio nei primi anni Cinquanta (Bertalanffy 1950; Ashby 1952). Easton (1953) a livello interno e Kaplan (1957) a livello internazionale sono stati i primi e migliori 'importatori' dell'approccio sistemico in scienza politica, come T. Parsons (1951) lo è stato in sociologia. Ancora Easton (1965) e Almond (Almond, Powell 1966) sono gli autori che lo hanno poi sviluppato più compiutamente in scienza politica nel corso degli anni Sessanta.

Nello stesso decennio l'approccio sistemico e per esso la nozione di s. p. furono posti alla base dello studio empirico della politica da Almond, influente presidente della American Political Science Association, con l'affermazione che il vantaggio della nozione di sistema sta nella sua capacità analitica di distinguere l'oggetto di studio dal suo ambiente e di focalizzare l'attenzione sulle interazioni con altri sistemi e con l'ambiente stesso (Almond 1966, p. 876). In più, per certi autori - per es. G. Sartori (1972) - la nozione di s. p. consente di identificare il 'cosa è' della politica. Il ragionamento di Sartori parte dal richiamo dell'utile come criterio basilare dei comportamenti economici, e del bene come quello dei comportamenti etici, e prosegue rilevando come non esista un unico criterio ordinatore del comportamento politico. La conclusione di Sartori è che non bisogna cercare un particolare

tipo di comportamento né un particolare criterio ispiratore, ma che occorre rinviare a una 'sede'. In tal senso i comportamenti politici si qualificano in funzione della sede 'sistema politico'. Dunque, secondo questi autori, il s. p. è - e, soprattutto, vuole essere - qualcosa di più di un semplice concetto più o meno isolato in quanto sta alla base di un modo di studiare la politica (Almond) e di un modo di identificarla (Sartori).

Componenti e processi basilari

Sulla base di quanto ricordato sarebbe errato pensare che la nozione di sistema, pur articolata e diversamente specificata, sia la parte più rilevante del discorso teorico fatto dagli autori che di esso si occupano. S. p. è solo il punto di partenza di una proposta teorica assai più ampia, di cui componenti e processi più definiti sono gli aspetti essenziali. Partendo da Easton (1965a) si deve precisare che le componenti essenziali del s. p. sono tre: comunità politica, regime e autorità. La comunità politica è un gruppo di persone tenuto insieme da una certa divisione del lavoro politico. Alcuni membri della comunità svolgono ruoli più limitati e intermittenti che si estrinsecano nel voto, nelle diverse forme di partecipazione politica o anche di protesta, mentre altri hanno ruoli politici più o meno continui e permanenti nei movimenti, associazioni, partiti, sindacati o in qualsiasi altra organizzazione politicamente rilevante, perfino in organizzazioni burocratiche o militari in certi paesi e periodi. Il regime è l'insieme di valori, norme e strutture di autorità che una comunità politica si dà o che a essa viene imposto. I valori, come principi e obiettivi, "concernono ciò che può essere dato per ammesso nella politica giorno-per-giorno senza violare sentimenti profondi di importanti segmenti della comunità" (Easton 1965a, p. 193). Le norme specificano le procedure e le regole anche informali che definiscono la trasformazione e l'esecuzione delle domande. Le strutture di autorità indicano i modelli formali e informali in cui il potere è distribuito e organizzato nell'assunzione e nell'esecuzione autoritativa delle decisioni. Infine, le autorità, che costituiscono la terza componente del s. p., sono le persone che concretamente si occupano della gestione giornaliera del sistema e che sono riconosciute come i responsabili di quella gestione. Inoltre, le loro azioni sono vincolanti per la maggioranza della comunità politica (Easton 1965a, pp. 171-219).

Al s. p. giungono due tipi di immissioni o input: domande e sostegno. Le domande sono l'espressione di bisogni, aspettative, preferenze ideologiche e non, interessi concreti, reazioni della pubblica opinione. All'interno del s. p. le domande vengono convertite passando attraverso certi meccanismi di regolazione e riduzione. I gatekeepers o 'controllori dell'accesso' sono individui o gruppi - per es., partiti o associazioni di interesse - che determinano, innanzi tutto, i contenuti grezzi del processo politico-decisionale e il destino stesso delle domande. Anche le norme culturali e alcune altre norme non scritte finiscono parimenti per regolare volume e contenuti dei bisogni diventati domande. Vi sono poi domande che non provengono dall'ambiente, come avviene di solito, ma che nascono e si manifestano all'interno del s. p. stesso (withinputs), mostrandone certi aspetti di autonomia (Easton 1965a; Almond, Powell 1966).

Il sostegno dei membri politicamente rilevanti del sistema è indispensabile per trasformare le domande in decisioni e per fare eseguire le decisioni già assunte. Il sostegno esiste ed è necessario anche in ambiti non democratici o addirittura totalitari, e in questo caso è ovviamente coniugato con un uso diverso, più intenso ed esteso, della coercizione fisica e con istituzioni ben differenti da quelle democratiche. Gli obiettivi del sostegno sono le tre componenti del sistema sopra indicate: comunità, regime e autorità. Verso questi obiettivi si esprime un sostegno diffuso oppure specifico: il sostegno diffuso si sostanzia nella fiducia verso regime e autorità ritenuti legittimi, cioè accettati e degni di appoggio, nella fiducia in un interesse comune e in un senso di identificazione dei cittadini nella comunità politica. Il sostegno specifico è un appoggio dato in conseguenza di decisioni precise prese dalle autorità.

Emissioni o output e processi di feedback sono gli altri due aspetti essenziali della teoria sistemica. Gli output sono tutte le decisioni di diverso tipo prese dalle autorità e agiscono come 'regolatori del sostegno', ovvero come transazioni tra sistema e ambiente. Tale regolazione avviene sulla base di un processo di feedback ovvero di retroazione, che, partendo dalla risposta alle decisioni e ai loro risultati o outcomes, influenza il sostegno e le domande. Il circuito di feedback è caratterizzato da: stimoli prodotti dalle decisioni prese

dai governanti e risultati di tali decisioni percepiti da parte dei componenti la comunità politica; risposte-reazioni di quei membri della comunità toccati dalle decisioni; comunicazione ai governanti delle informazioni relative a quelle risposte attraverso una riformulazione delle domande e modifiche del sostegno; nuove e diverse decisioni prese dai governanti come ulteriore risposta alle reazioni dei membri della comunità politica (Easton 1965a, pp. 343-470).

L'approccio sistemico non si esaurisce con i concetti sopra rapidamente delineati, e neanche con la teoria di Easton. I concetti e i processi sono anche altri e riguardano, per es., il sovraccarico delle domande o le tensioni per il sistema e i mutamenti nei livelli di sostegno che possono scaturire da quel sovraccarico. Tuttavia, resta che i concetti di sistema, confine, ambiente e poi regime, valori, norme, strutture d'autorità, autorità e i processi di domanda e sostegno, output, outcomes e feedback, sono gli aspetti essenziali della teoria sistemica che vanno intesi e tenuti presenti per capire la teoria stessa. Inoltre, Easton non è l'unico autore che si sia occupato di elaborare una teoria sistemica, ma è quello che l'ha fatto con maggiore rigore, precisione e originalità, adattando i diversi spunti che provenivano dalla General systems analysis. Altri autori, come Almond (1966), si sono rifatti a Easton oppure hanno seguito vie meno rigorose e articolate (per es., Mitchell 1962). In questo senso, e con la prospettiva data dagli anni trascorsi, Easton resta il principale studioso a cui riferirsi per una compiuta teoria sistemica della politica.

La valutazione critica

A partire da quanto fin qui evidenziato, un esame critico deve riferirsi sia alla nozione di s. p. in sé presa, sia alla teoria sistemica con il suo corredo di altri concetti e relazioni tra essi. Si può sottolineare che quella di sistema è una nozione non strettamente empirica, nel senso che non esiste un oggetto, come il Parlamento, il governo o un certo partito, che direttamente e immediatamente possa essere empiricamente rilevato. Si tratta di una nozione teorica complessa e ad alto livello di astrazione. Tutte le sue varianti, quelle sopra indicate e diverse altre, salvano almeno due aspetti: la politica come insieme distinguibile da altri fenomeni e la centralità analitica delle interazioni tra sistema e ambiente e tra entità

interne al sistema politico. Comunque si voglia giudicare il concetto di s. p., tali aspetti restano importanti anche nelle loro versioni più estremistiche, per es. quelle che insistono nel vedere le parti definite solo dalle loro interazioni piuttosto che anche da un autonomo ubi consistam.

Ricorrente negli anni è stata, poi, la querelle tra l'opportunità e l'utilità di usare la nozione di s. p. rispetto a quella di Stato. Alle accuse di impiegare il s. p. come sinonimo di Stato (Spiro 1967, pp. 232-33) ha fatto seguito la rivendicazione di una maggiore utilità proprio del termine Stato, per la concretezza dei riferimenti empirici e per la fondatezza di varie critiche fatte ad alcuni aspetti teorici che qualificano il s. p., quali per esempio i confini e la capacità politica. Successivamente (1981) Easton è tornato a difendere la nuova nozione, ribadendo che quello di s. p. è un concetto più ampio rispetto a quello tradizionale di Stato. Inoltre, ricorda Easton, l'idea di importare e adattare il concetto di sistema nasce proprio dall'esigenza fortemente sentita di superare il formalismo giuridico di molta parte della scienza politica degli anni Cinquanta, proponendo un nuovo modo sostanziale di studiare le istituzioni: da questo punto di vista, tornare a una nozione ampia di Stato e dimenticare quella di sistema avrebbe significato fare un passo indietro.

Riguardo alla teoria sistemica, l'intera formulazione di Easton è una costruzione concettuale articolata e rigorosa, adatta a essere un 'contesto' di riferimento per teorie e ricerche empiriche più definite e precise. Essa, però, è anche uno schema analiticamente astratto che ha scarse possibilità di essere più direttamente usato nella ricerca empirica. Elaborazioni teoriche meno 'pure', che cioè cercano di conciliare il sistema con altri concetti di origine funzionalista o struttural-funzionalista si sono rivelate più adatte alla ricerca empirica, sia pur sempre a livello di macropolitica. L'esempio più importante rimane ancora quello di Almond (1966), che con il suo funzionalismo sistemico è forse uno degli autori più influenti nella scienza politica degli anni Sessanta e dell'inizio del decennio successivo.

Un'altra osservazione critica all'approccio sistemico e, dunque, anche a Easton e Almond, è stata quella di avere eccessivamente privilegiato nelle loro analisi il versante dell'input, cioè di quanto proviene dall'ambiente e dal sistema sociale in particolare. In questo senso

l'accusa è anche quella di avere trascurato di approfondire il funzionamento stesso del s. p. al suo interno e soprattutto i risultati dei processi politici. Almond ha risposto a questa accusa in una seconda edizione (1978) del suo volume, redatto in collaborazione con Powell, in cui si sviluppa notevolmente tutta l'analisi riguardante le politiche pubbliche. Easton, invece, è rimasto sostanzialmente fermo al suo studio del 1965, oggetto delle critiche appena richiamate.

In riferimento sia al concetto di s. p. sia all'intero approccio sistemico è stato poi osservato che le nozioni elaborate sono forse utili per analizzare situazioni di continuità e persistenza, ma non le situazioni di mutamento più o meno profondo che hanno spesso caratterizzato la politica nel passato e nel presente. In questo senso, l'obiettivo centrale della stessa teoria eastoniana di spiegare 'la persistenza attraverso il mutamento' non sarebbe stato centrato. In effetti, la critica sembra eccessiva e alla fine mal posta. Easton individua processi e aspetti ricorrenti in ogni s. p. durante le fasi di persistenza o di crisi parziale; nella sua prospettiva, il sostegno è un processo che comporta problemi in tutti i s. p., ma che può cambiare nei suoi contenuti e nelle sue modalità, essendo questo cambiamento perfettamente ricompreso nella teoria sistemica. Tuttavia, è impossibile analizzare con l'approccio sistemico rivoluzioni e cambiamenti politici profondi che passano attraverso fasi di enorme incertezza e transizione, se non di anarchia; in questa chiave, il punto essenziale è che l'approccio sistemico non è adatto - come pretendevano certi suoi cultori - a studiare tutte le realtà politiche e le trasformazioni in tutti i tempi. Non riesce, cioè, a raggiungere i suoi obiettivi più ambiziosi. Può essere, però, adatto a indagare realtà moderne e situazioni di continuità o di cambiamento non rivoluzionario o profondo; e in questo senso può rispondere a obiettivi di ricerca più limitati.

Tra i critici più autorevoli dell'approccio sistemico, due meritano particolare attenzione per il modo in cui sviluppano le osservazioni sopra indicate o per la loro radicalità: R. Dahrendorf e S. Finer. Il primo (1967, p. 325), richiamandosi all'analisi eastoniana della Germania di Weimar, afferma che "l'analisi del mutamento non penetra mai la sua sostanza". In questa osservazione sono probabilmente sintetizzate tre critiche: non solo la scarsa possibilità dell'approccio di studiare i fenomeni di mutamento, ma anche

l'intraducibilità empirica di diverse nozioni sistemiche, quali capacità o confini, insieme al permanere a un livello di generalità che non consente specificazioni e approfondimenti del caso concreto. Ancora più radicale e vivace è la critica di Finer al concetto di s. p. e anche all'intero approccio. In un'analisi puntuale della teoria sistemica, che prende di mira soprattutto l'interpretazione che ne dà Almond, Finer (1969) ripercorre i principali aspetti dell'approccio e cerca di dimostrare che, da una parte, lo stesso Almond avrebbe potuto proporre le medesime analisi e conclusioni con più chiarezza senza fare ricorso all'approccio sistemico e al suo superfluo, ingombrante armamentario concettuale; dall'altra, torna sulle forti difficoltà di traduzione empirica della teoria sistemica.

Ci si può chiedere cosa sia stato alla fine l'approccio sistemico e cosa ne resti nell'analisi politica. Se la funzione di una teoria generale è quella di orientare la ricerca empirica sfruttando le conoscenze nel frattempo maturate, essa è stata in qualche modo svolta dall'approccio sistemico, sia pure in certi anni - il decennio Sessanta, soprattutto - e piuttosto nelle versioni ibride alla Almond che in quelle più pure alla Easton. Inoltre, negli anni in cui l'approccio sistemico era oggetto di maggiore attenzione e aspettative e in cui i suoi cultori lo proponevano con l'obiettivo ambizioso di offrire una teoria generale, era frequente il riferimento iniziale al concetto di s. p. e a certe sue nozioni più specifiche, anche se la ricerca empirica seguiva poi i suoi percorsi più naturali che prescindevano dalla premessa teorica. Il riferimento al sistema e all'approccio sistemico era del resto un omaggio solo formale a una moda esistente.

Va anche aggiunto che in quegli stessi anni il s. p. non solo forniva un punto di partenza alla ricerca, ma le suggeriva anche le domande di base, ovvero la induceva a focalizzarsi su aspetti che probabilmente avrebbero avuto altrimenti attenzione assai minore. L'esempio più rilevante riguarda la nozione di sostegno e tutte le numerose ricerche empiriche di cui è stata oggetto (Morlino 1980). Un secondo esempio è dato dagli studi sul sistema partitico e da tutti i problemi analitici ed empirici in essi analizzati: in questo filone di ricerche rimane esemplare l'ispirazione sistemica della ricerca comparata di Sartori (1976). Terzo e rilevante esempio sono le ricerche sul rendimento politico (Eckstein 1971) o anche più specificamente legislativo. Infine, quarto esempio, l'uso della nozione di sovraccarico (Rose

1975), posta al centro dell'analisi delle crisi democratiche degli anni Settanta, è anch'esso derivato dalla teoria sistemica.

In anni successivi la consapevolezza dell'utilità di una nozione teorica generale è rimasta sullo sfondo della ricerca empirica. È rimasto, quindi, anche lo spazio per un concetto come quello di sistema: ma da esso si è estratta soprattutto l'attenzione alle interazioni, alle interdipendenze tra le diverse entità e attori dei processi democratici e non, mentre l'attenzione della ricerca empirica si è spostata dal livello generale a livelli intermedi di astrazione in cui proprio quelle interdipendenze possano essere meglio e più efficacemente analizzate. Anche gli studi empirici più importanti ispirati dall'approccio sistemico, come quelli sopra portati a esempio, si collocano al livello intermedio di astrazione. In questo senso, forse proprio a partire dalle delusioni che le forti ambizioni dell'approccio sistemico e di altri approcci generali inevitabilmente hanno provocato, la parte più importante della ricerca empirica sui fenomeni politici si è spostata e si è concentrata su teorie di medio raggio. Dunque, il s. p. e l'approccio sistemico sono stati dimenticati dall'analisi politica, ma la grande attenzione alle interazioni e a concetti come sostegno e rendimento rimangono a dimostrarne la duratura influenza intellettuale nella ricerca politica (Morlino 1989).

POTERE

Enciclopedia delle scienze sociali (1996)

Potere

di Steven Lukes

sommario: 1. Introduzione. 2. Meccanismi del potere. a) Forza. b) Coercizione. c) Manipolazione. d) Autorità. e) Persuasione razionale. 3. Relazioni di potere. a)

Ineguaglianza. b) Dominio. c) Oppressione. d) Relazioni di potere positive. 4. Il concetto di potere. 5. Diverse concezioni del potere. 6. Problemi posti dallo studio del potere. □ Bibliografia.

1. Introduzione

Il significato più generale del concetto di 'potere' si ritrova nel Sofista di Platone, in cui si afferma che il potere è "la definizione dell'essere", il tratto distintivo dell'esistenza reale: ossia la capacità di "influenzare un altro, o di essere influenzati da un altro" (Sofista, 247e). John Locke adottò quest'uso, riprendendo la distinzione platonica tra potere passivo e potere attivo; "il potere così concepito", scrive Locke, "è duplice, cioè capace di fare o di subire un cambiamento" (Saggio sull'intelletto umano, cap. XXI, § 2). La maggior parte dei filosofi e dei sociologi, tuttavia, ha riferito il concetto di potere esclusivamente alle capacità attive.

Ascrivere un potere a un soggetto, a una persona o a una collettività non significa ascrivere una qualità - né di tipo sensoriale (come aveva intuito Locke), né misteriosa e occulta (come affermava Molière allorché metteva in ridicolo l'idea che l'oppio possieda una virtus dormitiva che spiegherebbe la sua capacità di indurre il sonno). A partire dal filosofo inglese Gilbert Ryle, è diventata prassi comune analizzare tali ascrizioni di poteri in termini di enunciati disposizionali, ossia come combinazioni di enunciati condizionali o ipotetici che specificano cosa si verificherebbe in un determinato insieme di circostanze se tali poteri venissero esercitati. Ma sappiamo quali enunciati condizionali specificano le disposizioni di un dato oggetto (o soggetto) solo perché sappiamo già che esso ha determinati poteri. Sembra pertanto legittimo affermare che "X ha il potere di fare A" significa "X farà o può fare A, nelle condizioni appropriate, in virtù della sua intrinseca natura". In questa prospettiva, ascrivere un potere significa affermare che ciò che X fa o può fare è determinato non semplicemente dagli stimoli cui X può essere soggetto o dalle condizioni estrinseche in cui si trova, ma in qualche misura dalla natura o costituzione intrinseca di X, da cui deriva il suo potere. Quella di potere è quindi "una nozione associata in modo particolare alla capacità di agire, all'avvio di catene di eventi, all'attività". Non si tratta, peraltro, di una nozione antropomorfica, poiché la 'capacità di agire' in questo caso è intesa come definita dalla distinzione tra natura intrinseca e circostanze estrinseche (v. Harré e

Madden, 1975, pp. 84-91).Il tema di questo articolo, tuttavia, è il potere sociale, e gli agenti il cui potere costituirà l'oggetto della nostra discussione saranno quindi agenti sociali, sia individui che collettività (gruppi o organizzazioni). I poteri di tali agenti consistono nella capacità di provocare determinati cambiamenti. Ma non tutti i cambiamenti che gli agenti sociali sono in grado di provocare possono essere considerati a buon diritto conseguenze del loro potere. Alcuni di essi saranno troppo banali: la capacità di A di muovere correnti d'aria quando parla non è certo una manifestazione del suo potere. Altri cambiamenti sono in contrasto con i desideri e le aspettative del soggetto. A non verrà definito potente se le sue azioni sovvertono regolarmente le sue intenzioni - anche se il potere a volte può annullare se stesso.

Certi cambiamenti poi sono in contrasto con gli interessi del soggetto. A non sarà considerato potente se le sue azioni vanno regolarmente contro i suoi interessi. Alla luce di quanto detto, sono stati proposti tre modi per delimitare il concetto di potere. In primo luogo, alcuni autori hanno sostenuto che i cambiamenti causati dal potere devono essere rilevanti (v. White, 1972). In secondo luogo, si è affermato a volte che tali cambiamenti devono essere intenzionali; è questa ad esempio la posizione di Bertrand Russell (v., 1938), che definisce il potere come "la produzione di effetti intenzionali" (dimenticando, peraltro, che 'potere' denota una capacità, non il suo esercizio). In terzo luogo, i cambiamenti prodotti dal potere possono essere intesi come cambiamenti che favoriscono gli interessi dei potenti; Hobbes, ad esempio, definisce il potere dell'uomo come il complesso dei "mezzi che ha a sua disposizione per raggiungere qualche futuro scopo che a lui sembra vantaggioso" (Leviatano, cap. X).

Tuttavia, tutte e tre queste limitazioni del concetto sollevano una serie di problemi che analizzeremo più da vicino nelle pagine seguenti. In primo luogo, quali effetti siano o meno 'rilevanti' è una questione di giudizio (il giudizio di chi?). In secondo luogo, l'idea che il potere debba essere intenzionale è contestabile. Non può forse un soggetto avere ed esercitare potere senza cercare deliberatamente di farlo, in modo inconsapevole o di routine, senza rendersi conto degli effetti che può provocare o provoca effettivamente - come quando, ad esempio, attuando le sue decisioni di investimento, toglie o procura lavoro a persone a lui sconosciute? E in che misura deve essere A in persona a produrre i cambiamenti in questione? Come considerare il caso in cui le intenzioni di A siano realizzate attraverso fattori che sfuggono al suo controllo? Che rapporto sussiste tra potere e

fortuna?In terzo luogo, l'idea che il potere debba avvantaggiare gli interessi dei potenti richiede un esame più attento della complessa nozione di 'interessi', sulla quale ritorneremo in seguito.

La nozione di potere può anche essere definita e impiegata in riferimento ad agenti collettivi. Hannah Arendt, ad esempio, si richiama a una tradizione e a un lessico "antico e venerando" secondo cui il termine 'potere' "indica la capacità umana non semplicemente di agire, ma di agire di concerto. Il potere non è mai proprietà dell'individuo; esso appartiene a un gruppo e continua ad esistere solo finché il gruppo resta unito.

Quando diciamo che un individuo 'ha potere' ci riferiamo in realtà al fatto che a tale individuo è stata conferita da un certo numero di persone la facoltà di agire in loro nome" (v. Arendt, 1970, p. 44).

Per Platone e Aristotele, secondo Franz Neumann (v., 1964, p. 5) "il potere politico è il potere complessivo della comunità"; Cicerone, dal canto suo, parla di 'potestas in populo'. Hannah Arendt vede esemplificata questa tradizione tra gli Ateniesi, i Romani e i rivoluzionari del XVIII secolo, specialmente in America. Ma anche altri autori parlano del potere in questi termini. Secondo Montesquieu, ad esempio, 'l'état civil' unisce le volontà individuali, ma i poteri individuali (forces particulières) "non possono unirsi se non quando si uniscono tutte le volontà" (L'Esprit des lois, libro I, cap. 3).

Il problema di associare le volontà individuali per ottenere risultati che andrebbero a beneficio della collettività ha assunto un'importanza centrale nelle scienze sociali a partire dallo studio di Mancur Olson (v., 1965). Il problema dell'azione collettiva sorge perché è difficile ottenere che gli individui cooperino per il mutuo vantaggio, quando possono beneficiare degli esiti dell'azione collettiva senza impegnarsi in prima persona (il cosiddetto problema del free rider). L'esempio più noto di tale problema è la generalizzazione del cosiddetto 'dilemma del prigioniero', che rappresenta una situazione in cui è meglio per tutti cooperare, ma è razionale per i singoli individui non farlo. Ad esempio, è meglio per tutti i lavoratori scioperare per ottenere condizioni salariali migliori, ma per ognuno di essi è meglio presentarsi al lavoro; è meglio per tutti i pescatori non praticare la pesca a strascico, ma è meglio per il singolo infrangere la regola; è meglio per tutti non gettare rifiuti nel parco, mentre i singoli individui non hanno alcun incentivo ad astenersi dal farlo.

Comportamenti quali votare, denunciare i redditi alle autorità e aderire a un movimento rivoluzionario rispondono alla stessa logica.

Le soluzioni al problema dell'azione collettiva possono essere centralizzate - quando l'obiettivo viene raggiunto dall'esterno attraverso il ricorso alla forza o a incentivi selezionati - oppure decentralizzate - quando una qualche combinazione di interesse personale a lungo termine, altruismo e conformità alle norme sociali può ingenerare un comportamento orientato alla cooperazione. In sintesi il potere, inteso come capacità dell'azione collettiva di ottenere risultati mutuamente vantaggiosi, dipende dalle condizioni alle quali gli individui sono disposti a cooperare.Tuttavia il potere sociale così come lo abbiamo considerato sinora, individuale o collettivo che sia, non corrisponde all'accezione più ristretta in cui il termine 'potere' viene spesso usato nel linguaggio comune e negli scritti dei filosofi, degli storici e degli scienziati sociali. In questa accezione più ristretta, gli effetti prodotti dal potere sono ancora più specifici: si tratta cioè di modifiche indotte in altri agenti sociali che si traducono nel loro conformarsi alla nostra volontà. Il potere, in questa accezione più ristretta, è essenzialmente relazionale e consiste nel potere su altri. Questa distinzione tra l'accezione più ampia del concetto - potere come capacità attiva di produrre effetti - e quella ristretta appena illustrata è stata colta nel modo più perspicuo da Spinoza, allorché distingue tra potentia e potestas. Una cosa ha bisogno "per cominciare ad esistere della stessa potenza [potentia] che per continuare ad esistere" (Tractatus politicus, cap. II, § 2); il termine 'potestas', d'altro canto, viene impiegato per indicare il 'trovarsi in potere di un altro'. Secondo Spinoza, "ciascuno è soggetto a un altro fino a quando è in potestà [potestas] di un altro, e a se stesso in quanto può respingere ogni violenza, punire un danno subito seguendo solo il proprio giudizio e, in maniera generale, quando può vivere a modo suo" (ibid., cap. II, § 9).

Questa distinzione è espressa in tedesco da quella tra Kraft da un lato e Macht e Gewalt dall'altro, laddove sia l'inglese power che l'italiano potere coprono entrambi i significati (anche se in italiano esiste il termine potenza equivalente a potentia), e lo stesso vale per i due termini francesi pouvoir e puissance.Spinoza suggerisce l'esistenza di un'intima connessione tra potere (come potestas) e libertà: il potere, in questa prospettiva, consiste nella capacità degli agenti sociali di indurre gli altri a conformarsi alla propria volontà vincolandone la libertà, impedendo loro di vivere secondo la propria natura e il proprio giudizio. Nei prossimi due capitoli focalizzeremo l'attenzione sul potere inteso in questo

senso. Dapprima illustreremo i vari modi in cui il potere così concepito può essere esercitato, per poi considerare le diverse relazioni di potere - sempre inteso in questo senso - che possono intercorrere tra gli agenti. Faremo poi un passo indietro e analizzeremo il concetto di potere in generale, chiedendoci quali interessi e quali assunti si celino dietro i nostri sforzi di stabilire dove risieda e come sia distribuito il potere in una data società o in un dato contesto sociale. Dalle diverse risposte a questo interrogativo scaturiscono differenti concezioni del potere e differenti metodi per analizzarlo. Concluderemo indicando le difficoltà specifiche presentate dallo studio del potere.

2. Meccanismi del potere

Nell'accezione ristretta della nozione di potere, un agente sociale ha potere su un altro o su altri quando è in grado di assicurarsi la loro obbedienza limitandone la libertà. Ciò può essere ottenuto in vari modi. Un primo modo consiste nell'escludere possibilità alternative, riducendole nel caso limite ad una sola. Tratteremo questo caso nel paragrafo dedicato alla forza. Un secondo modo è quello di modificare la relativa desiderabilità delle alternative che si prospettano agli agenti, assicurandosi il loro conformarsi al nostro volere col porli di fronte a una scelta che preferirebbero non fare. In questo caso si parlerà di coercizione. Un terzo modo, infine, consiste nel manipolare un altro o altri agenti, sia condizionandone le opzioni, sia strutturando le circostanze in cui si trovano ad agire in modo che aderiscano a determinate alleanze o coalizioni, sia ancora inducendoli o persuadendoli a nutrire determinate credenze e desideri. In quest'ultimo caso si ha una forma di influenza, che consiste nel predisporre o condizionare la volontà di un altro o di altri. L'influenza può essere esercitata anche impartendo disposizioni che gli altri accettano come vincolanti, ossia attraverso l'autorità, oppure fornendo ragioni o motivi per agire o non agire in un certo modo, ossia attraverso la persuasione razionale. Prima di passare ad esaminare ciascuno di questi meccanismi, è opportuno ribadire che in questo campo vi è ben poco di incontrovertibile: in particolare, come vedremo, non tutte queste presunte forme di potere sono incontestabilmente limitazioni della libertà, né la riducono allo stesso modo.
Un'ulteriore osservazione preliminare si rende necessaria: presenteremo nei prossimi capitoli una serie di distinzioni concettuali servendoci di convenzioni definitorie di alcuni

termini del linguaggio ordinario. Nell'uso quotidiano, tuttavia, tali termini hanno un'accezione assai più oscillante e incerta. Nostro scopo non è quello di rappresentare né di riordinare tale uso, bensì di emendarlo per fini di chiarezza concettuale.

a) Forza

È importante distinguere l'uso diretto della forza o violenza dalla minaccia del ricorso alla stessa. La prima strategia può aver successo (nel raggiungere gli obiettivi di chi la mette in atto), ma può anche significare il fallimento della seconda: B può costringere A a scoprire le carte non cedendo alle sue minacce e inducendolo a ricorrere effettivamente alla forza minacciata. D'altro canto, il ricorso alla forza può rendere più credibile minacce future: ne è un esempio il caso della mafia che uccide un magistrato pour encourager les autres.

Per 'forza' si intende qualsiasi azione materiale diretta contro le persone fisiche o le loro proprietà che, quando riesce, impedisce loro di agire in un determinato modo o le pone nella situazione desiderata, annullandone le resistenze e, in casi estremi, la stessa esistenza. Usare la forza significa in un certo senso trattare le persone come oggetti, non come soggetti, poiché gli scopi voluti sono ottenuti in questo caso nonostante le azioni degli altri, anziché mediante esse. Il ricorso alla forza non assicura che gli altri si conformino alla nostra volontà, bensì elimina la necessità di agire in questo senso.

Già Machiavelli rilevava che la forza, rispetto ad altre forme di potere, è altamente antieconomica. Poiché non ottiene lo scopo facendo sì che gli altri agiscano in risposta alle condizioni cui sono posti di fronte, né influenzandone la volontà, la forza richiede un intervento diretto e incessante e un notevole dispendio di energie e di risorse. D'altro canto, come accennato in precedenza, l'uso strategico della forza può rendere tanto più efficaci altre forme di potere. Di fatto, spesso la forza riesce ad ottenere l'obbedienza in modo indiretto, segnalando la prospettiva di una violenza maggiore, continuata o accresciuta, e in questo caso diventa uno strumento della coercizione o dell'influenza. A seconda dei contesti varierà ovviamente la quantità di forza necessaria per rendere efficace un sistema di coercizione-più-influenza. È stato osservato, ad esempio, che il multiforme sistema di controllo sociale ed economico della mafia negli anni ottanta è costato circa diecimila morti per mano del crimine organizzato nell'Italia meridionale.

b) Coercizione

La coercizione è spesso considerata la forma standard del potere (nel senso ristretto). Il potere coercitivo consiste nella capacità di ottenere il conformarsi di un altro o di altri alla nostra volontà tramite il ricorso a minacce o a sanzioni negative. Ciò presuppone un conflitto di volontà tra il soggetto che esercita e quello che subisce la coercizione, e la necessità di superare le resistenze di quest'ultimo. È senza dubbio questa concezione del potere che sta alla base della definizione fornita da Harold Lasswell e Abraham Kaplan, secondo i quali sono relazioni di potere quelle in cui "severe sanzioni sono previste e vengono effettivamente applicate per sostenere una politica contro l'opposizione" (v. Lasswell e Kaplan, 1950, pp. 74-75). Più precisamente, la coercizione opera nel modo seguente. Un attore minaccia un altro o altri con sanzioni negative se essi agiranno (o non agiranno) in un determinato modo: la minaccia viene ritenuta concreta, e fa sì che chi subisce la coercizione cerchi di evitarla agendo (o non agendo) nella maniera desiderata da chi la esercita. L'uso della coercizione si basa sul presupposto che gli individui abbiano una certa (limitata) gamma di desideri dati e costanti e di preferenze anch'esse date che determinano l'ordine di priorità dei bisogni, poste certe condizioni e conseguenze attese. (Per 'preferenze' intendiamo qui disposizioni strutturate a scegliere determinati stati di cose piuttosto che altri, che implicano a loro volta disposizioni ad agire, in certe condizioni, in un modo piuttosto che in un altro). A parità di altre condizioni, A preferisce vivere nella sua casa piuttosto che venderla. Se un membro della mafia minaccia di ricorrere alla violenza se A non vende la casa, tale preferenza rimane immutata. Ma se A preferisce evitare il rischio che gli venga fatto del male e quindi decide di vendere la casa, può modificare il proprio obiettivo in questa nuova, mutata situazione, date le conseguenze che ora comporta la scelta di non vendere.

La coercizione presuppone come dati i desideri e le preferenze del soggetto. Può darsi che essa non funzioni: l'attaccamento che A nutre per la propria casa, o il suo coraggio di fronte al pericolo potrebbero indurlo a resistere alle minacce della mafia (ad esempio sfidandole apertamente, o cercando l'aiuto di un mediatore). Ma se la coercizione funziona, lo si deve al fatto che essa modifica l'obiettivo specifico di A e quindi il suo comportamento in una data situazione, non già i suoi desideri e le sue preferenze costanti. Di fatto, per essere efficace, la coercizione si basa su tali desideri e preferenze, in quanto presuppone che nella

situazione di minaccia l'alternativa in precedenza preferita, una volta associata alla sanzione negativa, non verrà più perseguita.

Nella coercizione, la volontà del soggetto che la esercita prevale sulla volontà di colui che la subisce: il primo modifica le condizioni in cui possono operare le preferenze del secondo, assegnando nuovi 'prezzi' alle alternative. Naturalmente, una modificazione di questo tipo si verifica anche quando si avanza un'offerta; ma la coercizione, diversamente da quanto accade quando si fa un'offerta, cambia tali condizioni e fornisce una selezione di alternative in contrasto con i desideri del soggetto che la subisce. Chi esercita la coercizione quindi costringe colui che ne è vittima a fare ciò che non vuole fare e quindi ad agire contro la propria volontà. D'altro canto, nella situazione di minaccia, la persona o le persone che subiscono la coercizione, allorché obbediscono, agiscono in conformità ai propri desideri e alle proprie preferenze, e in questo senso agiscono secondo la propria libera volontà.

Di conseguenza, come osservava Georg Simmel (v., 1923³, p. 183), la coercizione implica "la spontaneità e la co-efficienza del soggetto subordinato"; essa "richiede solo un prezzo per la realizzazione della libertà - un prezzo, in verità, che non siamo disposti a pagare". In questo senso, nelle situazioni di potere coercitivo i soggetti che subiscono la coercizione, per quanto la loro libertà risulti diminuita, continuano nondimeno ad agire liberamente. Come ha osservato Wartenberg (v., 1990, p. 100) "Sebbene una situazione di coercizione limiti lo spazio di azione di un agente, tuttavia non lo priva della capacità di scegliere tra le alternative che gli vengono presentate da chi esercita la coercizione".

Un'efficace descrizione dei modi in cui le vittime della coercizione possono diventarne complici è dato da Vaclav Havel ne Il potere dei senza potere (Milano 1991), in cui viene descritta la vita sotto il regime comunista nell'ex Cecoslovacchia. Per quale ragione, si chiede Havel, un fruttivendolo espone tra le sue mercanzie un'insegna in cui si legge "lavoratori del mondo, unitevi!", anche se né lui, né i suoi clienti, né i passanti credono in tale messaggio? La risposta, scrive Havel, è che così facendo "egli dichiara la propria fedeltà (e non può farlo altrimenti se vuole che la sua dichiarazione venga accettata), nel solo modo che il regime è in grado di recepire, ossia accettando il rituale prescritto, accettando le apparenze come realtà, accettando le regole fissate del gioco. Così facendo, tuttavia, diventa egli stesso una pedina del gioco, rendendone possibile la continuazione e l'esistenza stessa".

A differenza della forza, la coercizione richiede che vi sia comunicazione tra gli agenti coinvolti nella relazione di potere. Affinché una minaccia sia credibile, coloro che subiscono la coercizione debbono averla compresa nel momento in cui è stata formulata e credere nella sua sincerità, nella plausibilità dei motivi per cui viene fatta e nella capacità di chi esercita la coercizione di metterla in atto. Ma questa comprensione e queste convinzioni possono rivelarsi erronee, in quanto si basano su una sopravvalutazione o viceversa su una sottovalutazione delle minacce intese. Possono persino rivelarsi illusorie: A potrebbe sbagliarsi nel ritenere che B possa o voglia attuare la sua minaccia, o addirittura nel credere che B lo stia effettivamente minacciando. Come accennato in precedenza, la coercizione è una forma di potere più economica rispetto alla forza. Quando è efficace, è sufficiente prospettare una minaccia per far sì che gli altri si conformino alla nostra volontà, e quando è massimamente efficace, la minaccia non ha nemmeno bisogno di essere formulata, perché tale effetto consegue dalla sua anticipazione attraverso la cosiddetta 'legge delle reazioni anticipate' (v. Friedrich, 1963, cap. 11). In questo caso, la semplice potenzialità della minaccia diventa un condizionamento all'interno di una relazione di dominio esistente: l'attore subordinato (il fruttivendolo, per riprendere l'esempio di Havel) si comporta come se la minaccia fosse stata formulata.

Al pari della forza, tuttavia, anche la coercizione implica un conflitto di volontà, e in due modi. In primo luogo, essa consiste nel prevalere sulla volontà di un altro nel senso sopra indicato, e in secondo luogo, è intrinsecamente incline a ingenerare resistenza. Le forme di potere che ci accingiamo a considerare costituiscono tutte sistemi per prevenire, evitare o vincere conflitti e resistenze.

c) Manipolazione

Considereremo due tipi di 'manipolazione' - indicando con questo termine semplicemente la capacità di ottenere che un altro o altri si conformino alla nostra volontà mediante l'uso strategico di un'arte o abilità (senza implicare che ciò debba necessariamente tradursi in un danno o in un inganno nei confronti dei soggetti manipolati, né che agire in questo modo sia sempre o nella maggior parte dei casi condannabile).

Il primo tipo di manipolazione si basa, al pari della coercizione, sul fatto che gli agenti hanno desideri fissi e preferenze costanti che strutturano tali desideri. La forma più

semplice e ovvia di questo tipo di manipolazione è l'induzione o allettamento, ossia la capacità di raggiungere i propri scopi o di assicurarsi la propria posizione avanzando delle offerte - corrompendo, subornando o cooptando un altro o altri. Come nel caso della coercizione, l'induzione può non andare a buon fine qualora i desideri e le preferenze degli agenti siano diversi da quelli previsti: non è vero che ogni persona ha un prezzo. (Di fatto, a differenza della coercizione, l'induzione può anche agire attraverso la creazione di nuovi desideri e preferenze, piuttosto che attraverso una modificazione delle disposizioni esistenti. In questo caso, l'induzione sarebbe una forma di influenza, che analizzeremo in seguito).

I governanti hanno conosciuto e praticato da tempo immemorabile tali pratiche di manipolazione, trasformando i potenziali co-operatori in collaboratori. Un'altra tecnica analoga è quella sintetizzata nell'antica massima 'divide et impera', che si riferisce a tutti i modi esistenti per prevenire, scoraggiare e distorcere la comunicazione tra attori subordinati o rivali.

La nostra attenzione si focalizzerà in particolare su tre tecniche di manipolazione, prescelte da William H. Riker quali esempi della cosiddetta 'erestetica' - ossia la capacità di un agente di indurre gli altri a coalizzarsi o a stringere alleanze con lui "strutturando il mondo in modo da assicurarsi la vittoria" (v. Riker, 1986, p. IX) - che viene messa in atto tipicamente nelle situazioni di voto. Prevalendo su B in una votazione, A se ne assicura l'obbedienza solo perché B accetta l'esito della votazione. Le tre tecniche che ci accingiamo ad illustrare presuppongono l'esistenza di attori con desideri dati ordinati in base a preferenze date, che si trovano a scegliere tra una serie di alternative comparabili lungo una o più dimensioni, e ricorrendo a una o più procedure decisionali. Sono tutte, in breve, applicazioni della teoria delle decisioni o delle scelte sociali, che descrive e analizza il modo in cui le preferenze individuali si trasformano in decisioni collettive. Tali tecniche possono comunque essere illustrate anche con esempi di tattiche politiche tratti sia dal mondo antico che da quello moderno (v. Riker, 1986).

La prima delle tecniche in questione è costituita dal controllo sull'ordine del giorno: la possibilità di determinare quali questioni debbano essere decise, in che modo e in quale ordine, consente di realizzare ordini del giorno che determinano la vittoria di alternative differenti. Ad esempio, Charles Plott e Michael Levine constatarono che l'aeroclub di cui Levine era membro, dovendo decidere in merito alla composizione della flotta, poteva essere indotto a prendere la decisione voluta da Levine strutturando in un certo modo

l'ordine del giorno. Partendo da questo fatto, i due autori hanno cercato di dimostrare, ad un livello più generale ed astratto, che attraverso il controllo sull'ordine del giorno si possono controllare i risultati del processo decisionale, assumendo una data distribuzione di ordinamenti delle preferenze e sulla base di previsioni realistiche sulle probabili strategie di voto degli individui.

Basandosi su una serie di esperimenti condotti su gruppi di studenti (ad ognuno dei quali era stato promesso un determinato schema di ricompense per indurre un particolare ordinamento delle preferenze), Plott e Levine esplorarono ingegnosamente i controfattuali (cosa sarebbe accaduto altrimenti?) applicando differenti ordini del giorno a gruppi di persone con la stessa struttura di preferenze. La loro ricerca dimostra in effetti che tale controllo sull'ordine del giorno è possibile (v. Plott e Levine, 1978).

Riker cita in proposito una vicenda narrata da Plinio il Giovane (Epistolario, libro VIII, lettera XIV), il quale cercò - senza peraltro riuscirvi - di mettere in atto una tecnica di questo tipo. In qualità di pretore, Plinio si trovò ad affrontare il caso di un gruppo di liberti accusati di fronte al Senato di aver ucciso il console Afranio Destro. I senatori avevano tre alternative - proscioglimento (P), condanna all'esilio (E), condanna a morte (M) - ed erano schierati in tre gruppi con i seguenti ordinamenti delle preferenze: favorevoli al proscioglimento PEM 45%; favorevoli all'esilio EPM 35%; favorevoli alla pena di morte MEP 20%. Come si vede, la condanna all'esilio rappresentava il 'vincitore di Condorcet' (l'alternativa che può battere qualsiasi altra in un confronto testa a testa) - con una chiara maggioranza sulle altre due, come rivelerebbe una procedura binaria (due scelte del tipo e/o: 'colpevole o innocente?' e 'esilio o morte?'). Plinio, che era favorevole al proscioglimento, cercò di assicurarsi questo risultato insistendo sull'adozione di una procedura 'ternaria', ossia facendo schierare i senatori in tre gruppi e dichiarando vincitore quello con il maggior numero di voti per la prima preferenza. Se questa strategia avesse funzionato, il controllo sull'ordine del giorno avrebbe determinato il proscioglimento degli imputati.

La seconda tecnica è quella del voto strategico, in cui i votanti si servono della risorsa rappresentata dal proprio voto per sconfiggere un vincitore apparentemente certo (un risultato di 'equilibrio'), oppure per contrastare un atto di controllo sull'ordine del giorno votando in modo 'non miope'. Votare in modo strategico significa abbandonare l'alternativa preferita quando è possibile sconfiggere un avversario e guadagnare qualcosa per sé optando

per la seconda scelta del proprio ordinamento delle preferenze. Nel caso citato in precedenza, ad esempio, i senatori favorevoli alla pena di morte passarono dalla parte di quelli favorevoli all'esilio, vanificando in questo modo la manovra di Plinio.

La terza tecnica è quella della manipolazione delle dimensioni o degli aspetti della decisione, che consiste essenzialmente nel modificare i termini della questione sulla quale ci si confronta con l'avversario, alterando così una posizione di equilibrio in cui quest'ultimo ha una effettiva maggioranza. Riker cita in proposito l'esempio di Abraham Lincoln, il quale nel 1858 si trovò ad affrontare Stephen Douglas, il senatore democratico in carica, nella campagna per l'elezione dei candidati all'assemblea legislativa dell'Illinois. Domandando a Douglas se le assemblee legislative territoriali potevano abolire lo schiavismo, Lincoln spostò l'attenzione dalla dimensione economica, sulla quale i democratici potevano contare su una maggioranza consolidata, alla questione dello schiavismo, sulla quale sussisteva invece una frattura tra sudisti e nordisti: se avesse risposto affermativamente, Douglas avrebbe guadagnato l'Illinois ma avrebbe perso ogni speranza per la carica presidenziale.

La manipolazione delle dimensioni, scrive Riker (v., 1986, p. 150), "è lo stratagemma erestetico di gran lunga più praticato, uno stratagemma che i politici adottano costantemente".

Il secondo tipo di manipolazione differisce dal primo nonché dalla coercizione in quanto costituisce una forma di quella che chiameremo influenza: consiste infatti nel predisporre o nel condizionare la volontà degli agenti, o i loro desideri, preferenze e credenze. Se 'erestetica' è il neologismo coniato da Riker per indicare l'antica arte del primo tipo di manipolazione, 'retorica' è la denominazione tradizionale di un'arte non meno antica del secondo tipo. Laddove lo scopo della manipolazione del primo tipo è quello di strutturare le alternative degli agenti lasciando immutate le loro preferenze, l'obiettivo di questo secondo tipo di manipolazione è quello di modificare tali preferenze, ad esempio persuadendo gli attori a pensare e comportarsi in determinati modi anziché in altri.

Il potere manipolatorio del secondo tipo (che è anche la prima forma di influenza che considereremo) può agire come forma di controllo sia di individui che di agenti collettivi. Può essere usato per scoraggiare o prevenire l'azione collettiva, o la formazione collettiva della volontà, impedendo che vengano a crearsi le condizioni esaminate in precedenza che la rendono possibile; ciò può essere fatto in vari modi: incentivando i potenziali cooperatori

a privilegiare gli interessi a breve termine anziché quelli a lungo termine, scoraggiando l'altruismo, promuovendo norme che sfavoriscono la cooperazione (come la regola dell'omertà nell'Italia meridionale), oppure propagando o inculcando un atteggiamento fatalistico e pessimistico in merito alla possibilità stessa che l'azione collettiva riesca a raggiungere risultati positivi per gli individui che potrebbero altrimenti essere spinti a parteciparvi.

Ma il potere manipolatorio (come dimostrano gli ultimi esempi menzionati) può essere esercitato anche sui singoli individui influenzandone direttamente la volontà. Ciò può avvenire nel lungo periodo, come nel caso degli effetti nel tempo della socializzazione, oppure 'situazionalmente' - vale a dire, il contesto d'azione del soggetto può determinarne i desideri e le preferenze. In questo caso è la struttura delle alternative ad influenzare le credenze e i desideri del soggetto. La manipolazione può modificare tale struttura, la quale a sua volta può modificare le preferenze. Consideriamo la situazione esemplificata dall'aneddoto della volpe e dell'uva, in cui gli attori modificano le proprie aspirazioni adattandole a ciò che considerano possibile. In casi del genere, essi adattano endogenamente le proprie preferenze alla situazione, attraverso l'accettazione passiva o la rassegnazione, o per ridurre la dissonanza cognitiva. Il potere consiste qui nell'imporre delle restrizioni alle quali gli attori reagiscono endogenamente. In parole più semplici, le persone possono essere assoggettate e persino domate quando sono poste di fronte a ruoli subordinati e a ineguaglianze consolidate, laddove coloro che traggono vantaggio da tali ruoli e ineguaglianze hanno a disposizione vari mezzi per farli apparire naturali, inevitabili o immutabili.

Jon Elster ha messo in discussione l'assunto che "la rassegnazione sia indotta in generale da coloro che ne traggono vantaggio", e che "i governanti abbiano realmente il potere di indurre deliberatamente determinate credenze e desideri nei governati" (v. Elster, 1983, pp. 115-117). Secondo Elster, i desideri e le credenze che sono alla base della rassegnazione sono "essenzialmente effetti collaterali", ossia stati che possono prodursi solo come conseguenze secondarie di azioni intraprese per altri scopi. Si tratta di stati che non possono essere indotti consapevolmente o intenzionalmente, giacché il tentativo stesso di crearli ne impedisce il verificarsi (ibid., cap. II). Esempi al riguardo sono stati individuali quali la spontaneità o il sonno, oppure stati sociali quali i benefici effetti educativi della partecipazione democratica. Per Elster, la rassegnazione di coloro che sono soggetti al

potere dei governanti o delle classi dominanti (e cita in proposito il metodismo durante la rivoluzione industriale in Inghilterra) costituisce un esempio di tali "stati che sono essenzialmente effetti collaterali" (ibid., pp. 116-117).

Alla tesi di Elster tuttavia si possono muovere tre obiezioni. In primo luogo, non è lecito assumere che la rassegnazione sia stata indotta dai detentori del potere a meno che non vi siano prove concrete al riguardo. In secondo luogo, non è chiaro perché la rassegnazione debba essere essenzialmente un effetto collaterale, né perché non possa talvolta essere perseguita e prodotta deliberatamente - attraverso l'indottrinamento, o il simbolismo, o il rituale, o inculcando semplicemente la convinzione che non esiste alcuna alternativa allo status quo. In terzo luogo, Elster a sua volta parte dal presupposto che il potere manipolatorio debba essere intenzionale, ma (come abbiamo accennato in precedenza e come vedremo meglio in seguito), il rapporto tra potere e intenzioni costituisce un problema assai complesso e controverso.

Come si è detto, il potere manipolatorio inteso come influenza sulla volontà può operare sia nel lungo termine, attraverso la socializzazione, sia situazionalmente, attraverso il condizionamento delle preferenze. Esso può consistere anche in atti diretti di comunicazione che influenzano le credenze e i desideri degli agenti. Tale influenza può essere 'calda' oppure 'fredda' (o un misto delle due), a seconda che si focalizzi sulle passioni e sulle emozioni oppure sulla consapevolezza e sulla ragione. Approssimativamente, si potrebbe dire che ciò che rende tale persuasione manipolatoria piuttosto che razionale è l'uso strategico dell'arte o della capacità di superare (ma non necessariamente di sovvertire) la 'forza dell'argomento migliore'.

Nell'ambito dell'influenza manipolatoria della varietà 'calda' rientrano tutte le forme di persuasione emozionale di cui i massimi esperti sono i bambini, i pubblicitari e i retori. L'influenza manipolatoria 'fredda' opera invece sulla dimensione cognitiva, influenzando la visione del mondo degli individui. Il modo più semplice di esercitare tale potere consiste nel servirsi del controllo sull'informazione, ad esempio mediante la censura. In forma più sottile, però, le credenze possono essere influenzate attraverso il modo in cui vengono 'strutturate' le questioni e formulati gli argomenti - e in questo campo, ancora una volta, i retori sono i maggiori esperti. L'influenza della varietà 'fredda' è stata studiata in modo approfondito dagli psicologi cognitivisti, in particolare da Amos Tversky e dai suoi collaboratori. La sua presenza è segnalata da una modificazione della desiderabilità delle

alternative quando la situazione di scelta è ristrutturata in un modo che, sul piano razionale, non comporta alcuna differenza: ad esempio, dovendo decidere tra il trattamento con i raggi e la chirurgia quale terapia per il cancro ai polmoni, i soggetti (inclusi i medici) effettuano scelte che dipendono dal modo in cui vengono presentate le statistiche - come statistiche sui tassi di mortalità oppure sui tassi di sopravvivenza. Sembra che, tipicamente, la scelta venga effettuata tra descrizioni di alternative piuttosto che tra le alternative stesse. Il potere di strutturazione può avere quindi effetti di notevole portata.

La formulazione di argomenti è l'elemento essenziale dell'arte della retorica e costituisce un altro importante tipo di potere manipolatorio. Si consideri, ad esempio, il recente studio di Albert Hirschman sulla 'retorica della reazione'. Hirschman individua tre 'tesi' o strutture di argomenti avanzati contro le riforme negli ultimi due secoli: contro il principio di eguaglianza davanti alla legge e contro i diritti civili nel XVIII secolo, contro il suffragio universale nel XIX secolo e contro il Welfare State nel XX secolo. La prima tesi è quella dell"effetto perverso', secondo cui "ogni azione che mira a migliorare un qualche aspetto dell'ordine politico, sociale o economico esistente serve solo a peggiorare la situazione che si intende correggere"; la seconda è quella della futilità, secondo cui "i tentativi di trasformare la società risulteranno vani, semplicemente, non sortiranno alcun effetto"; la terza tesi, infine, è quella della messa a repentaglio, secondo cui "i costi del cambiamento o della riforma proposti sono troppo alti, in quanto mettono a repentaglio altri, importanti risultati già conseguiti" (v. Hirschman, 1991, p. 6). Ciò che rende retorici - e quindi manipolatori - questi argomenti (e le controtesi 'progressiste' individuate da Hirschman) è il loro carattere intransigente: la loro scaltra refrattarietà ai dettagli delle situazioni reali che dovrebbero illustrare nonché a "soluzioni di compromesso costruttive" (ibid., p. 169). Essi richiamano inoltre miti potenti (l'hybris-nemesi, la divina Provvidenza, il mito di Edipo), nonché insidiose e influenti formule interpretative. Il potere della retorica consiste nell'influenzare le menti, e quindi le volontà, impiegando risorse di questo genere per rendere convincenti gli argomenti (il che non significa negare che possa trattarsi a volte di argomenti sostenibili razionalmente).

d) Autorità

Un altro, distinto tipo di influenza, che è una forma di potere sulle credenze o in alternativa sulle azioni di altri, è l'autorità. Laddove la manipolazione implica un'arte o una capacità che trascende e talvolta sovverte i dettami della ragione, l'autorità esclude l'uso della ragione e nello stesso tempo vi fa appello. Da un lato, infatti, essa richiede che il soggetto non eserciti la propria facoltà di giudizio; dall'altro invoca una giustificazione per imporre tale rinuncia. Accettando l'autorità, A accetta come ragione sufficiente per agire in un certo modo o credere in qualcosa il fatto che così gli è stato ordinato da qualcuno cui riconosce il diritto di farlo. Accettare l'autorità significa precisamente astenersi dall'analizzare criticamente ciò che viene imposto di credere o di fare; significa quindi agire o credere non sulla base di una valutazione delle ragioni, bensì sulla base di una ragione di secondo ordine, o meta-ragione, la quale impone di rinunciare all'autonoma valutazione delle ragioni. Analogamente, esercitare l'autorità significa non dover offrire ragioni, ma essere obbediti o creduti perché si ha un diritto riconosciuto ad esserlo. Hobbes coglie questo punto centrale allorché traccia la seguente distinzione tra raccomandazione (consiglio) e autorità (comando): "il consiglio è un precetto in cui la ragione dell'obbedienza deriva dalla cosa stessa che viene consigliata; il comando invece è un precetto in cui la causa della obbedienza è la volontà di chi comanda. Infatti è improprio dire 'io comando', se non quando la volontà si sostituisce alla ragione. Ora, quando si obbedisce alle leggi non in virtù della cosa stessa, ma in ragione della volontà del consigliere, la legge non è un consiglio ma un comando" (De cive, cap. 14, parte I).

L'autorità, dunque, offre una ragione di primo ordine per agire e/o credere e una ragione di secondo ordine per ignorare le ragioni contrastanti. È degno di nota il fatto che l'esercizio dell'autorità non deve essere necessariamente intenzionale: si può accettare come autoritativo ciò che è stato inteso, ad esempio, come un semplice consiglio. Inoltre, cosa debba valere o meno come autoritativo dipende dal punto di vista dal quale si definisce l'autorità. Questa può essere definita in primo luogo dal punto di vista di coloro che la detengono o la esercitano e di coloro che vi sono soggetti o la accettano; in secondo luogo dal punto di vista delle norme prevalenti in una data società - sia leggi ufficiali quali sono interpretate dai magistrati, dai tribunali e dai rappresentanti dello Stato, sia norme non ufficiali che governano le credenze e le pratiche di una società (e che spesso sono in conflitto tra loro); in terzo luogo da un punto di vista impersonale e che si presume 'oggettivo' dal quale può essere giudicata ogni pretesa di autorità. Ognuna di queste

prospettive offre una risposta diversa alla domanda: cosa rende autoritativa una proposizione? Il terzo punto di vista fornisce una definizione 'normativa' o non relativistica; l'autorità è legittima se risponde a determinati standard 'razionali'; il primo fa dipendere la risposta dalle credenze e dagli atteggiamenti delle parti coinvolte (autorità de facto); il secondo fa riferimento alle norme prevalenti, indipendentemente dalle credenze e dagli atteggiamenti delle parti interessate (autorità de jure). Quest'ultimo è il punto di vista adottato tipicamente dai sociologi del diritto, come ad esempio Max Weber, secondo cui quali che siano i motivi per cui si obbedisce ad un comando, ciò che conta è il suo fondamento legale.

Poiché l'accettazione dell'autorità esclude un esame dei contenuti di una proposizione, occorre un qualche criterio per identificarne la fonte come autoritativa - un criterio in grado di stabilire chi è legittimato a possedere e a esercitare l'autorità. Hobbes parla in proposito di "segni dai quali si può discernere in quale individuo od assemblea sia posto il potere sovrano e da chi sia detenuto" (Leviatano, cap. XVIII), e Jeremy Bentham di "un segnale comune [...] noto e visibile a tutti" (A fragment on government, a cura di W. Harrison, Oxford 1948, p. 90). È istruttivo considerare la varietà di questi tratti distintivi o segnali nelle diverse epoche storiche e nelle diverse società: l'età; il sesso; lo status legato alla parentela, all'occupazione, alla casta o alla razza; la ricchezza e le proprietà; l'onore e la considerazione di ogni tipo; il valore militare; le pretese religiose, di tipo sia tradizionale che carismatico; le credenziali; il ruolo funzionale; l'ufficio o la carica; la fama stessa di essere potenti. Tale criterio di identificazione per designare la fonte di proposizioni autoritative richiede l'esistenza di 'regole di riconoscimento' accettate che consentano alle parti di distinguere chi è dotato di autorità da chi non lo è. Non si tratta necessariamente di regole formalizzate; potrebbero essere benissimo norme non esplicitate soggette a un'interpretazione altamente personale. Possiamo citare come esempio il seguente passo del Re Lear:"Kent: [...] avete qualcosa nella fisionomia che mi piacerebbe di poter chiamare padron mio.Lear: E che cos'è?Kent: Autorità." (Atto I, scena IV; tr. it., Milano 1992, p. 71). E talvolta l'interpretazione può essere innovativa, persino rivoluzionaria, come nel caso dell'autorità carismatica weberiana.Accettare l'autorità come una ragione per agire o per credere esclude la considerazione di ragioni contrastanti, ma solo di ragioni di un certo tipo. Vi è, di fatto, una considerevole variazione rispetto alla gamma di ragioni che la ragione autoritativa esclude.

Chi è soggetto all'autorità può essere nondimeno autorizzato ad agire in base alla propria coscienza o a determinati interessi (ad esempio in vista della sopravvivenza, come sosteneva Hobbes, o per salvaguardare i propri interessi personali, come sosteneva J.S. Mill), oppure ancora sulla base di un'altra autorità, ad esempio quella del sovrano, quando questi sia presente nell'ambito della giurisdizione di un signore feudale. Nel caso dell'autorità una ragione non prevale su altre ragioni contrastanti perché ha maggior peso: piuttosto, le esclude in virtù della sua natura, non della sua forza. Possono essere escluse anche ragioni molto forti (come quando un soldato mette a rischio la propria vita). Il punto essenziale è che l'autorità esclude l'azione o la credenza basate sulla valutazione delle ragioni. D'altro canto, coloro che accettano l'autorità assumono che vi sia una buona ragione per tale esclusione, e che l'autorità ci guidi nella stessa direzione che si presume indicata dalla ragione, ossia che le proposizioni autoritative contengano, come osserva Carl Friedrich (v., 1958, p. 35), "la potenzialità di un pensiero razionale". O ancora, come scrive Diderot nell'articolo Autorità dell'Encyclopédie, l'autorità è un utile strumento per guidarci verso scopi razionali: la ragione è "una torcia accesa dalla natura e destinata a illuminarci", mentre l'autorità "non è altro che un bastone creato dall'uomo, che ha la virtù di aiutarci, nella nostra debolezza, lungo la strada indicata dalla ragione".

L'autorità può essere esercitata sulla credenza, oppure sull'azione. Tale distinzione viene spesso espressa dalla contrapposizione tra 'essere un'autorità' ed 'avere autorità'. Accettare l'autorità intesa nel primo senso significa accettare come valide o vere certe proposizioni perché la loro fonte è riconosciuta come un'autorità. Rientrano in questa definizione un continuum di casi che vanno dalla cieca fede (ad esempio nei sacerdoti o nei profeti) all'accettazione fondata razionalmente (ad esempio dell'opinione degli esperti).

Nelle epoche e nelle società premoderne l'autorità di questo tipo equivale al possesso di un qualche status, o qualità o pretesa speciali che forniscono un motivo convincente per la fiducia o l'obbedienza: tale status ecc. può derivare da una relazione privilegiata con un atto di fondazione o un principio originario o un'entità sacra, oppure dalla conoscenza di un corpus di verità inaccessibili agli altri. L'autorità è rivendicata sulla base di un sapere o di una rivelazione o di una intuizione o di una conoscenza speciali. Ciò presuppone, ovviamente, l'assunto epistemologico che tale conoscenza sia accessibile. L'autorità vista in questi termini è intrinsecamente inegualitaria, poiché coloro che hanno un accesso

privilegiato a tale conoscenza sono per ciò stesso superiori agli altri e hanno diritto alla loro deferenza e alla loro sottomissione.

D'altro canto, nella misura in cui manca l'idea di un accesso privilegiato alla conoscenza di verità (di tipo religioso, morale o scientifico) in virtù di una rivelazione, o di un particolare status, o di una carica, oppure di una qualche capacità naturale, l'autorità può essere accettata semplicemente sulla base di considerazioni pragmatiche di convenienza e di economia degli sforzi. Ci affidiamo all'autorità degli esperti in tutti gli ambiti della vita (così come gli esperti si affidano all'autorità di altri esperti), in parte perché crediamo che il loro sapere sia sperimentato e verificato, in parte perché è accessibile al pubblico controllo.

Diversa dall'autorità sulla credenza è l'autorità sulla condotta. In questo caso l'autorità è vista in termini di decisioni vincolanti che inducono l'obbedienza, la cui fonte si assume sia accettata volontariamente come autoritativa da coloro che vi si sottomettono. L'autorità di questo tipo può essere vista come una soluzione ai problemi dell'azione collettiva. La coordinazione nell'azione collettiva è necessaria, ma potrebbe risultare impossibile da ottenere se ognuno agisce di testa propria. La pretesa all'obbedienza da parte di uno o più individui che hanno autorità non si fonda sulla rivendicazione di una relazione privilegiata con le origini della tradizione o con entità sacre, o con un sapere speciale, bensì sul fatto di essere investiti di autorità attraverso una qualche procedura consensuale o accettabile in vista di uno scopo comune giustificabile razionalmente.

Chi è soggetto a questo tipo di autorità è obbligato per sua volontà (entro certi limiti), qualunque sia la sua valutazione personale in un dato caso, in quanto l'azione collettiva richiede la rinunzia al proprio giudizio individuale. Si noti, tuttavia, che a differenza dell'autorità sulla credenza, che esige necessariamente l'assenso di coloro che vi sono soggetti (ossia: se si crede ad un'opinione sulla base dell'autorità, non si può nello stesso tempo dissentire da essa), l'autorità sulla condotta richiede semplicemente che coloro che vi sono soggetti rinuncino ad agire di testa propria, pur restando liberi di dissentire in privato dai comandi specifici di cui accettano l'autorità.L'autorità accettata volontariamente è dunque tanto un'espressione quanto una restrizione della libertà individuale. Per Hobbes e per Spinoza l'esistenza stessa della società richiede l'accettazione di un'autorità così intesa, onde garantire la necessaria sicurezza della vita sociale; per la tradizione liberale da Locke in poi, invece, i requisiti per la coordinazione sono più specifici, e impongono un sacrificio

più limitato del diritto all'autonomia individuale. La costituzione è uno strumento per distribuire poteri, per garantire l'autorità e i diritti e per tutelare la libertà.

Qual è, allora, il rapporto tra autorità e potere, tra libertà e ragione? È forse l'autorità, come suggerito in precedenza, un mezzo, giustificato razionalmente e accettato liberamente, per conseguire i nostri fini, un semplice bastone che ci aiuta lungo la strada mostrata dalla ragione? Dubbi in proposito sono stati avanzati da almeno due direzioni. Quanti pongono in primo piano la difesa dell'autonomia (kantiana) individuale (ma non Kant stesso) vedono un conflitto irriducibile tra l'autorità, il diritto di governare da un lato, e l'autonomia, il rifiuto di essere governati dall'altro.

Nella sua formulazione più estrema (o più coerente) questa posizione si traduce in un anarchismo filosofico il quale, partendo dal presupposto che "tutti hanno il dovere permanente di acquistare il massimo grado possibile di autonomia", arriva alla conclusione che "ogni autorità è egualmente illegittima" e che "non esiste alcuno Stato i cui cittadini abbiano un obbligo morale ad obbedire ai suoi comandi" (v. Wolff, 1970, p. 19). Da un'altra direzione i 'realisti', da Trasimaco agli esponenti neomachiavelliani della teoria elitaria ad altri ancora, hanno obiettato che sia l'autorità sulla credenza sia la presunta accettazione volontaria dell'autorità sulla condotta hanno sempre natura illusoria: ciò che è autoritativo è sempre autoritario, perché le ragioni che ne giustificano l'accettazione e le regole di riconoscimento sono sempre maschere ideologiche, razionalizzazioni, 'derivazioni' o 'formule politiche' dietro cui si cela la force majeure dei governanti. Per Max Weber, il cui pensiero era vicino a questa forma di 'realismo', il riconoscimento volontario dell'autorità come legittima non è che una tra le tante possibilità. "Il comando - scrive Weber - può essere eseguito, a seconda dei casi, in virtù della convinzione personale della sua giustizia, o in virtù di un sentimento di dovere, o per paura, per 'sorda abitudine', per un vantaggio personale" (v. Weber, 1922; tr. it., vol. IV, p. 49). E di fatto, è legittimo chiedersi in che misura quella che appare come autorità legittima non sia in realtà il prodotto di una delle forme di coercizione e/o manipolazione analizzate in precedenza.

e) Persuasione razionale

A prima vista sembra che la 'persuasione razionale' non debba trovar posto in una tipologia dei meccanismi di potere, poiché se B accetta autonomamente le ragioni di A per credere

qualcosa o per agire in un certo modo, sembrerebbe naturale concludere che sono queste ragioni, o forse la loro accettazione da parte di B, a determinare la sua credenza o la sua condotta, e non già il potere di A. In effetti, come abbiamo accennato in precedenza, è proprio in opposizione alla pura forza della ragione o dell'argomentazione che si può identificare il potere manipolatorio come tale (anche se esso può essere utilizzato per ottenere l'accettazione di conclusioni razionalmente fondate). Tuttavia occorre prender nota qui di una significativa corrente di pensiero contemporanea, la quale mette in discussione la nozione stessa di autonomia della ragione e cerca di stabilire vari collegamenti tra il potere da un lato e la conoscenza e la sfera discorsiva dall'altro.Secondo Michel Foucault "l'esercizio del potere è sempre associato ad una certa economia dei discorsi di verità che agiscono attraverso questa associazione e sulla base di essa. Siamo soggetti alla produzione di verità attraverso il potere e non possiamo esercitare potere se non attraverso la produzione di verità" (v. Foucault, 1980).

Il passo diventa un po' meno oscuro se si richiama alla mente l'osservazione di Nietzsche che la verità "è un mobile esercito di metafore, metonimie, antropomorfismi, in breve una somma di relazioni umane che sono state potenziate poeticamente e retoricamente, che sono state trasformate ed abbellite, e che dopo un lungo uso sembrano a un popolo solide, canoniche e vincolanti" (Cfr. F. Nietzsche, Über Warheit und Lüge im aussermoralischen Sinne, 1873; tr. it.: Su verità e menzogna in senso extramorale, in Opere complete, a cura di G. Colli e M. Montinari, Milano 1980², vol. II, tomo III, p. 361). Le verità, continua Nietzsche, sono "illusioni": un esercito che occupa le nostre menti, le colonizza addirittura sotto le spoglie dell'obiettività. Il potere così inteso è la capacità di influenzare, persino di 'formare' la concezione del mondo e di se stessi di altri individui.

A ciò Foucault aggiunge l'idea che nell'ambito della moderna "società di normalizzazione" il potere opera come "una fitta griglia di coercizioni disciplinari" le quali comportano "un costante soggiogamento" attraverso "continui e ininterrotti processi che assoggettano i nostri corpi, governano i nostri gesti, dettano i nostri comportamenti, ecc.". In questo modo, secondo Foucault, "i soggetti sono formati gradualmente, progressivamente, realmente e materialmente attraverso una molteplicità di organismi, forze, energie, materiali, desideri, pensieri, ecc.". Le persone diventano così soggetti in un duplice senso: soggetti ad altri "attraverso il controllo e la dipendenza" e "legati alla propria identità mediante la coscienza e l'autoconoscenza". In questo modo, tutti i "micromeccanismi del potere" - quali gli

"apparati di sorveglianza, la medicalizzazione della sessualità, della follia, della delinquenza" - strutturano il nostro campo d'azione, rendendoci liberi e schiavi nello stesso tempo. In breve, ogni discorso apparentemente oggettivo è parte integrante di un sistema di assoggettamento; e così i tentativi apparentemente razionali di persuasione non sono che esempi del modo in cui tale sistema opera attraverso il medium della coscienza e dell'autoconoscenza dei soggetti coinvolti. Non ci è chiaro in che misura questa tesi di Foucault abbia pretese di universalità, né, se sia da intendersi come universale, in che modo possa essere asserita senza cadere nell'autocontraddizione, e nemmeno chi o cosa siano le entità che esercitano il potere così concepito. Ma anche assumendo che si tratti di questioni senza risposta, ciò che Foucault - sulle orme di Nietzsche - offre è, al minimo, una formula per avanzare il sospetto che ciò che appare come persuasione razionale sia in realtà una forma di discorso repressivo.

schema

3. Relazioni di potere

Il potere inteso nell'accezione ristretta è detenuto ed esercitato da alcuni individui su altri, ed è quindi il fondamento di relazioni asimmetriche di cui occorre ora esaminare la natura più da vicino. A questo scopo distingueremo tre tipi di relazioni asimmetriche che possono intercorrere tra gli agenti sociali: ineguaglianza, dominio e oppressione.

a) Ineguaglianza

Quello di ineguaglianza è un concetto puramente distributivo. Essere interessati all'ineguaglianza significa essere interessati alla distribuzione di vantaggi o benefici di vario tipo nella società. Le ineguaglianze possono riguardare beni materiali, quali la ricchezza e le proprietà, il reddito e l'occupazione, oppure beni astratti quali le opportunità di vita, lo status o il prestigio, oppure beni ancora più astratti quali il benessere, la felicità, le risorse umane o le capacità fondamentali. I sociologi che studiano l'ineguaglianza e la stratificazione sociale possono avere opinioni discordi in merito al metodo più adatto per

misurarle, e i filosofi interessati alla giustizia egualitaria possono fornire risposte diverse alla questione: "ineguaglianza rispetto a che cosa?"; e tuttavia, nel focalizzare l'attenzione sull'ineguaglianza essi prendono in considerazione i modelli di distribuzione delle risorse trattandoli come stati finali, e lasciano in ombra i processi decisionali e le strutture istituzionalizzate che li hanno ingenerati. Tali processi e strutture possono avere come base il sistema economico - la divisione del lavoro, i mercati, la riproduzione materiale - che dà luogo a ricompense e posizioni sociali differenziate; oppure gerarchie di sovra- e subordinazione che generano differenze di status e di accesso al potere decisionale; oppure ancora possono essere processi e strutture di natura culturale, che generano esclusione e rifiuto attraverso una discriminazione basata sugli stili di vita e le identità di gruppo. Incentrare l'attenzione sulle ineguaglianze significa prendere in considerazione solo i risultati finali di queste strutture e di questi processi, non i processi e le strutture in se stessi.Si è affermato spesso che il potere è uno dei beni distribuiti in modo ineguale in una società improntata all'ineguaglianza, e talvolta esso è considerato una dimensione separata, se non fondamentale, della stratificazione sociale.

Ad esempio Gerhard Lenski osserva che "se potessimo stabilire lo schema [di distribuzione del potere] in una data società, avremmo stabilito lo schema di distribuzione dei privilegi, e se potessimo scoprire le cause di una data distribuzione del potere, avremmo scoperto anche le cause della distribuzione dei privilegi ad essa associata" (v. Lenski, 1966, p. 45). Weber dal canto suo affermava che "le 'classi', i 'ceti' e i 'partiti' costituiscono precisamente fenomeni di distribuzione della potenza all'interno di una comunità" (v. Weber, 1922; tr. it., vol. IV, p. 28). Tuttavia è fuorviante concepire il potere come una dimensione della stratificazione o base dell'ineguaglianza a sé stante, poiché il potere è inteso qui come capacità di individui e gruppi di ottenere ricompense o risorse materiali e sociali scarse. Il concetto di potere è usato qui nell'accezione non ristretta, più generale (che analizzeremo in seguito): non è che un altro modo per designare l'afflusso di ricompense derivante dalla competizione distributiva. Il potere in questo senso (come capacità di assicurarsi vantaggi maggiori) può o meno implicare il potere nel senso ristretto (come capacità di assicurarsi l'acquiescenza o di mantenere la dipendenza). A volte lo implica - come quando in un determinato settore del mercato del lavoro i lavoratori organizzati limitano le alternative di quelli non organizzati -, spesso però non lo implica. La questione che ci accingiamo a

discutere - in che misura l'ineguaglianza sia basata su relazioni di potere inteso nel senso ristretto - è una questione aperta di natura empirica.

b) Dominio

Chiameremo le relazioni di potere inteso nel senso ristretto 'relazioni di dominio', conformemente alle teorie di Weber per il quale il concetto di 'dominio' (Herrschaft) aveva un'importanza centrale.Weber distingueva tra un "significato più generale" e un significato più ristretto del concetto di Herrschaft. Il primo indica semplicemente tutte le strutture di relazioni di potere; in questo senso, "una posizione usualmente designata come 'dominante' può svilupparsi tanto nelle relazioni sociali di un salotto come sul mercato, dall'alto di una cattedra in un'aula di lezione come in una discussione scientifica e nello sport" (v. Weber, 1922; tr. it., vol. IV, p. 45).

Weber pertanto traccia una distinzione tra il dominio "costituito in virtù di una costellazione di interessi (in particolare in virtù della posizione di monopolio)" e il dominio "costituito in virtù dell'autorità (potere di comando e dovere di obbedienza)" (ibid.). Il dominio nel senso ristretto esclude il primo - ossia il dominio "che sia soltanto potere di mercato, oppure che sia condizionato soltanto dalla costellazione degli interessi" (anche se questo, "proprio a causa della mancanza di regole [può] essere ritenuto molto più oppressivo") - ed è identificato con il "potere autoritario di comando". Più specificamente, per dominio "deve dunque intendersi il fenomeno per cui una volontà manifestata ('comando') del detentore o dei detentori del potere vuole influire sull'agire di altre persone (del 'dominato' o dei 'dominati'), ed influisce effettivamente in modo tale che il loro agire procede, in un grado socialmente rilevante, come se i dominati avessero, per loro stesso volere, assunto il contenuto del comando per massima del loro agire ('obbedienza')" (ibid.; tr. it., vol. IV, pp. 48-49).

Queste distinzioni weberiane si riferiscono a 'tipi ideali'; nella realtà i confini tra di essi sono fluidi: le transizioni sono graduali, poiché "una distinzione precisa è spesso impossibile nella realtà; ma proprio per tale motivo è ancora più necessario disporre di concetti chiari" (ibid.; tr. it., vol. I, p. 209). Pertanto ogni tipo di dominio in virtù di una costellazione di interessi può sempre trasformarsi in un dominio autoritario, come quando i rapporti di dipendenza basati sul mercato sono formalizzati in relazioni di autorità

formalmente regolate; ad esempio un vassallo entra liberamente in una relazione feudale con il signore, che di conseguenza acquista autorità su di lui; oppure i contratti sul mercato del lavoro - che dal punto di vista formale sono stipulati tra 'eguali', con l'accettazione formalmente 'libera' delle condizioni proposte - diventano posizioni formalizzate entro gerarchie costituite (pubbliche o private). Inoltre, "anche in ogni relazione autoritaria fondata sul dovere un minimo di interesse personale da parte di colui che obbedisce rimane normalmente come indispensabile molla dell'obbedienza" (ibid.; tr. it., vol. IV, p. 47).

Con il concetto di Herrschaft nel senso ristretto Weber intende identificare relazioni strutturate tra superiori e subordinati in cui, tuttavia, l'obbedienza di fatto può basarsi sui motivi più diversi ("cominciando dalla cieca abitudine fino a considerazioni razionali rispetto allo scopo": ibid.; tr. it., vol. I, p. 207) ed essere ottenuta con una grande varietà di mezzi. Il principale merito dell'approccio weberiano è costituito proprio dall'attenzione per tale varietà, e per aver posto il problema dei vari modi in cui le relazioni di potere vengono instaurate e mantenute.

L'ipotesi generale formulata da Weber è che nessun dominio "può accontentarsi per sua volontà di fondare la propria permanenza su motivi esclusivamente affettivi o razionali rispetto al valore"; ogni sistema di dominio "cerca piuttosto di suscitare e di coltivare la fede nella propria legittimità. A seconda della specie di legittimità cui pretende, è però fondamentalmente diverso anche il tipo dell'obbedienza, dell'apparato amministrativo determinato a sua garanzia, del carattere dell'esercizio del potere - e quindi anche la sua efficacia" (ibid.; tr. it., vol. I, p. 208).

Di qui la decisione di Weber di classificare le forme di dominio a seconda del tipo di pretesa di legittimità, poiché questo a suo avviso varia al variare delle relazioni di potere e delle forme di amministrazione, costituendone il fondamento e la spiegazione. In altre parole, "il carattere sociologico [del dominio] risulterà differente a seconda di certe differenze nei fondamenti generali della validità del potere" (ibid.; tr. it., vol. IV, p. 49).I tre "tipi puri di autorità" - tradizionale, razionale-legale e carismatico - definiscono i fondamenti dell'obbedienza prevalenti nelle strutture di dominio (Herrschaft nel senso ristretto).

Essi non si riferiscono ai motivi dell'obbedienza o alle strutture di potere. Gli individui, secondo Weber, possono obbedire per ipocrisia, per opportunismo, per interesse materiale, per debolezza o impotenza, o perché non vi sono altre alternative. "È decisivo il fatto che la

sua propria [di un potere] pretesa di legittimità 'valga' a seconda del tipo in una misura rilevante, garantendo la sua sussistenza e insieme determinando la specie dei mezzi di potere prescelti" (ibid.; tr. it., vol. I, p. 209).

I tipi di autorità si basano su tipi di norme che specificano chi o che cosa debba valere come autoritativo. L'autorità tradizionale, quella razionale-legale e quella carismatica esprimono quindi diversi tipi di ragioni o fondamenti di obbedienza avanzati pubblicamente, ognuno dei quali, secondo Weber, tende a prevalere in determinate condizioni e a sua volta è associato a determinate relazioni di potere e forme di amministrazione. Nella teoria weberiana, in una data associazione politica o in un dato ordinamento istituzionale tenderà a prevalere un determinato tipo di autorità: quella razionale-legale è propria dello Stato moderno e delle forme di organizzazione burocratiche, sia pubbliche che private; quella tradizionale caratterizza le società patriarcali, patrimoniali e feudali, mentre l'autorità carismatica si presenta (per venire successivamente routinizzata) nei periodi di transizione nelle comunità di tutte le epoche storiche, compresa quella moderna. Tuttavia, sebbene in una data struttura di dominio tenda a prevalere un certo tipo di autorità "le forme che si trovano nella realtà storica" risultano dalla "combinazione, mescolanza, parificazione e trasformazione" di questi tipi 'puri' (ibid.; tr. it., vol. IV, p. 57).

Al tipo di dominio basato sull'autorità legittima, proprio dello Stato e di altri 'ordinamenti istituzionali' gerarchici, si può contrapporre (seguendo Weber) il tipo di dominio costituito in virtù di 'costellazioni di interessi', caratteristico dei mercati economici e della divisione del lavoro. A questi due tipi se ne può contrapporre (questa volta discostandoci da Weber) un terzo, che sorge dalle pratiche culturali di mutuo riconoscimento e di esclusione tipiche delle 'comunità'.

Lo stesso Weber affermava che il dominio monopolistico sul mercato rappresenta il "tipo più puro" di dominio costituito in virtù di una costellazione di interessi, il quale include "tutti i rapporti di scambio, anche quelli ideali" (ibid.; tr. it., vol. IV, p. 49). L'elemento essenziale delle relazioni di potere di questo tipo è il controllo delle alternative che si offrono agli agenti in un rapporto di libero scambio a tutti i livelli, da quello strettamente locale a quello mondiale. Il 'dominio monopolistico' comporta quindi sia il potere coercitivo (ricorso a minacce e false minacce) sui potenziali concorrenti, sia l'influenza sui consumatori. Tuttavia è opportuno osservare in proposito che non vi è alcuna ragione per assumere che il monopolio costituisca la forma normale di questo tipo di dominio: in che

misura il potere sia disperso o concentrato all'interno dei sistemi economici è una questione empirica aperta. Sotto questo riguardo si tratta di una forma di dominio diversa da quella basata sull'autorità, che presuppone un locus di sovranità.

Ricordiamo la definizione weberiana dello Stato come "comunità umana la quale, nell'ambito di un determinato territorio [...] pretende per sé il monopolio legittimo dell'uso della forza fisica (ibid.; tr. it., vol. IV, p. 479). Nella sociologia weberiana del dominio basato sull'autorità la contrapposizione tra Stato e cittadini, tra 'governanti e governati', tra élite e masse è data per scontata.Il dominio basato sugli interessi nella politica internazionale è stato studiato da Susan Strange (v., 1990), che fa una interessante distinzione tra potere strutturale e potere relazionale. In campo finanziario, secondo questa autrice, gli Stati Uniti hanno avuto nel secondo dopoguerra "il potere strutturale di ampliare o limitare le alternative che si offrivano agli altri paesi". Specialmente per i paesi del Terzo Mondo si è verificata una limitazione delle alternative, determinata dalla ricerca da parte degli Stati Uniti di strategie mirate a una integrazione finanziaria globale, che comportavano liberalizzazione, privatizzazione e deregulation. La conseguenza più significativa è stata un'accelerazione della competizione tra gli Stati per le quote di mercato, che ha determinato un adattamento dei programmi e degli obiettivi politici dei singoli paesi (ad esempio la privatizzazione in blocco delle aziende di Stato). Un'altra conseguenza è stata l'accresciuta vulnerabilità di molti paesi al rallentamento della crescita economica mondiale. Una terza conseguenza è stata la fuga di capitali verso gli Stati Uniti, capitali che sarebbero potuti invece andare ai paesi in via di sviluppo, alleviando il debito del Terzo Mondo. Naturalmente - aggiunge la Strange - questo "potere di sfruttamento" può "ritorcersi contro coloro che lo possiedono risolvendosi in ultimo a loro svantaggio" (p. 267).

La deliberata creazione di una economia mondiale aperta si è tradotta in una involontaria restrizione delle opportunità della classe operaia negli Stati Uniti, e le forze del mercato hanno a loro volta ristretto il campo delle scelte politiche statunitensi. I presidenti e il Congresso degli Stati Uniti, invece, "hanno il potere, se mai qualcuno lo ha, di rovesciare il processo e di spostare nuovamente l'equilibrio del potere dal mercato allo Stato" (p. 266). Il Giappone, per contro, ha cominciato ad esercitare il 'potere relazionale' derivante dalla sua posizione di principale paese creditore, utilizzando cioè "il potere relazionale a doppio taglio di colui che elargisce aiuti nei confronti dei beneficiari". Esso ha così cercato di utilizzare risorse finanziarie "per conquistare una cerchia di alleati ben disposti nei confronti

delle imprese giapponesi in competizione per le quote del mercato mondiale", anche se ciò "non sempre assicura da parte loro un comportamento conforme agli interessi giapponesi nazionali o aziendali" (pp. 270-271).

Con la nozione di 'dominio basato sul riconoscimento' ci riferiamo a quelle relazioni di potere che derivano dalla capacità degli agenti sociali di includere o escludere altri da cerchie di riconoscimento stimate, le quali definiscono l'identità di un individuo ai propri occhi e a quelli degli altri. Tali cerchie costituiscono delle 'culture del riconoscimento': esse rappresentano gruppi l'appartenenza ai quali dipende dal mutuo riconoscimento. Le basi di appartenenza a tali gruppi spiegano il motivo per cui i loro membri vi aderiscono; e le ragioni di tale appartenenza costituiscono i motivi di accettazione e di esclusione su cui essi si fondano.

Tra tali ragioni, o condizioni di appartenenza, vi sono fattori casuali quali le origini familiari e l'orientamento sessuale, oppure uno status sociale condiviso o una storia comune, oppure la partecipazione alla cultura del gruppo, e così via. La base di esistenza di questi gruppi varia. Alcuni, come ad esempio i gruppi occupazionali, hanno come base la divisione del lavoro; altri una comune condizione economica svantaggiata; altri ancora, viceversa, il mantenimento di privilegi economici. Certuni, come ad esempio gli Zingari, sono basati sull'esclusione sociale, oppure, come è accaduto spesso per gli Ebrei, su una persecuzione sanzionata politicamente, laddove altri si basano sul mantenimento di privilegi sociali e politici. A volte basi e ragioni di appartenenza coincidono: alcune culture di autoriconoscimento si basano unicamente su modi di vita e pratiche culturali condivise - dai clubs di tifosi del calcio ai gruppi etnici a intere nazioni (come sempre, ovviamente, tutti questi fattori e altri ancora interagiscono). Tali gruppi non sono né associazioni né aggregazioni. L'appartenenza ad essi non dipende né da procedure formali di ammissione né dal semplice possesso di attributi in comune con altri, bensì dal fatto di essere riconosciuti e accettati come membri.

Appartenere a tali gruppi significa essere ammessi nelle loro cerchie di riconoscimento, ed è importante, in quanto è alla base di quella che viene spesso definita 'identità'. L'appartenenza costituisce infatti uno dei principali modi in cui gli individui si identificano reciprocamente, si formano aspettative sulla natura dei propri simili e ne interpretano la condotta; e poiché il modo in cui ci vedono gli altri determina in larga misura il modo in cui vediamo noi stessi, essa influenza fortemente il modo in cui le persone considerano e

concepiscono se stesse. Di conseguenza, essere esclusi da una cultura di riconoscimento di alto profilo e tenuta in grande considerazione può compromettere gravemente l'autostima e quindi essere causa di infelicità, specialmente per individui sradicati e disorientati dalle condizioni della moderna vita urbana e dal rapido mutamento economico. In reazione all'esclusione si sviluppano controculture di autoriconoscimento in cui trovano rifugio gli alienati e gli anomici. Il cosiddetto 'fondamentalismo' può essere probabilmente spiegato in parte in questo modo. D'altro canto, non tutti gli individui in un dato contesto sociale desiderano il riconoscimento da parte delle culture dominanti, specialmente quando queste appaiano eccessivamente esigenti e pervasive. Inoltre, nelle moderne società improntate alla mobilità e al pluralismo culturale non tutti desiderano il riconoscimento con lo stesso grado di intensità: per alcuni la possibilità di scegliere tra una pluralità di identità è più importante della certezza dell'appartenenza.Il dominio basato sul riconoscimento può di conseguenza operare in vari modi. Può consistere nel non accordare riconoscimento ai membri di un altro gruppo, che vengono marginalizzati o trattati come esseri di status inferiore.

Si sviluppano così gerarchie di status, che distinguono all'interno di una cultura ciò che è 'normale' da ciò che è 'anormale'. Il dominio basato sul riconoscimento può consistere anche nel rifiuto e nella stigmatizzazione dei membri di questi altri gruppi estranei alla cultura dominante - ad esempio gli immigrati o gli stranieri - che vengono trattati come non persone e, se si trovano in una condizione svantaggiata, oppressi in vari modi sino a diventare vittime, in casi estremi, di operazioni di 'pulizia etnica'. Ma questo tipo di dominio può consistere anche nell'imposizione del riconoscimento a gruppi subordinati attraverso forme di imperialismo culturale, oppure nel tentativo da parte degli 'imprenditori del riconoscimento' di imporre la conformità a individui recalcitranti, per i quali il riconoscimento è in ogni caso meno che desiderabile: coloro che hanno cambiato identità, o non ne hanno una, o ne hanno diverse, o rifiutano qualsiasi identità. Tutte queste forme di dominio possono essere rozze oppure estremamente sottili: possono implicare il ricorso alla coercizione oppure all'influenza; possono basarsi sull'aperta punizione della devianza e sulla manipolazione deliberata, oppure su interazioni, gesti e tipi di discorso informali. A differenza del dominio basato sull'autorità, quello basato sul riconoscimento non è tipicamente localizzato in una singola fonte sovrana. Forse è a questo tipo di dominio che faceva riferimento Foucault allorché affermava che le relazioni di dominio non sono relazioni di sovranità, ma comportano molteplici forme di soggezione, e che il potere non

deve essere considerato in termini di dominio consolidato e omogeneo da parte di un individuo, di un gruppo o di una classe su altri, bensì piuttosto lo strumento con il quale gli individui vengono identificati e 'formati' attraverso una rete o griglia di microprocessi di 'normalizzazione'e di 'coercizioni disciplinari'.

c) Oppressione

Se con 'ineguaglianza' abbiamo designato la distribuzione di vantaggi e svantaggi in una società e con 'dominio' le relazioni di potere di alcuni su altri, indicheremo con 'oppressione' gli effetti negativi o dannosi di tali relazioni di potere su coloro su cui viene esercitato. Più precisamente, tale concetto si riferisce sia agli effetti in questione che alle relazioni di potere che li producono.

Esistono varie forme di oppressione, e dovremmo respingere la tentazione di assimilarle l'una all'altra o di considerarne una più essenziale delle altre e quindi in grado di spiegarle tutte. Ciò che distingue l'oppressione nelle sue varie forme da una semplice condizione svantaggiata è il fatto di derivare, in un modo o nell'altro, dalle relazioni e dai meccanismi di potere illustrati nei capitoli precedenti. Analizzando le varie forme di oppressione, distingueremo diversi tipi di situazioni di svantaggio, ognuna delle quali deriva tipicamente (ma non esclusivamente) da un determinato tipo di relazione di potere.

Consideriamo in primo luogo lo sfruttamento, una relazione di scambio ineguale che si instaura all'interno di strutture coercitive che offrono agli sfruttati relativamente poche alternative. Nella classica versione marxista, lo sfruttamento capitalistico consiste nell'appropriazione da parte dei capitalisti del surplus di valore prodotto dai lavoratori. Apparentemente, lo scambio di forza lavoro contro un salario, in condizioni di scambio libero ed eguale, è uno scambio tra valori equivalenti; secondo Marx però si tratta di apparenze ingannevoli. Infatti il plusvalore è ottenuto grazie al potere degli sfruttatori (sostenuto da quello dello Stato): il lavoro salariato è 'lavoro coatto', estorto sotto quella che Marx definiva la 'cieca compulsione' dei rapporti economici, per cui i lavoratori sono costretti prima a vendere la propria forza lavoro a un capitalista, e poi a svolgere l'attività lavorativa sotto il controllo e la supervisione di quest'ultimo. Il primo tipo di coercizione è compatibile con quella che Marx definiva 'libertà formale' (ad esempio, la libertà di decidere per chi lavorare e a quale prezzo), e si identifica con le costrizioni anonime e

impersonali del mercato del lavoro, data la differenza di risorse tra gli agenti di produzione che rende il lavoro salariato l'unica reale alternativa per i lavoratori. Il secondo tipo di coercizione è costituito dal controllo - sostenuto dalle leggi e basato sul possesso dei mezzi di produzione - che il capitalista esercita sul processo lavorativo. E il lavoratore è defraudato di una ricompensa equivalente, poiché secondo la teoria del valore-lavoro la sua forza lavoro ha prodotto un valore supplementare che viene espropriato dal capitalista.

Una definizione più astratta dello sfruttamento (non più basata sulla teoria del valore-lavoro) è stata proposta da C.B. Macpherson (v., 1983, III saggio), che lo concepisce in termini di 'trasferimento di poteri': gli sfruttati esercitano i propri poteri (o 'capacità umane fondamentali') sotto il controllo di altri, in funzione degli scopi di questi ultimi e a loro vantaggio, e quindi accrescendone sistematicamente il potere. Ciò che viene trasferito è il potere messo al servizio di altri, mentre il potere su altri - lo sfruttamento delle abilità altrui, la "capacità di ricavare vantaggi da altri" - che viene con ciò sistematicamente accresciuto è definito da Macpherson 'potere di sfruttamento' (extractive power). Nella tradizione marxista lo sfruttamento era considerato un elemento costitutivo dei rapporti di classe, ma esistono anche forme di sfruttamento basate sulle differenze di sesso e di razza, nella misura in cui la divisione del lavoro - nell'organizzazione familiare e nel mercato del lavoro - assegna posizioni e compiti scarsamente retribuiti e poco gratificanti agli individui che rientrano in determinate categorie. Inoltre, come abbiamo visto a proposito dell'analisi del potere finanziario sviluppata da Susan Strange, lo sfruttamento può anche caratterizzare le relazioni internazionali.A differenza dello sfruttamento, la subordinazione è una conseguenza diretta del dominio basato sull'autorità attraverso strutture di potere articolate gerarchicamente.

Ciò che sperimentano i subordinati è la soggezione (nel senso in cui 'soggetto' si contrappone non ad 'oggetto' bensì a 'cittadino'). Essi sono soggetti ad uno status inferiore - in una gerarchia del prestigio, o del rispetto, o della dignità - e a una relativa deprivazione di potere sotto vari riguardi: non possono sviluppare ed esprimere liberamente i propri poteri (o capacità fondamentali); sono privi di risorse economiche, politiche e culturali; non hanno alcun potere sulle condizioni in cui lavorano e vivono; non hanno accesso al potere decisionale centrale. I subordinati tipicamente occupano posizioni inferiori e svolgono compiti definiti da altri nella divisione del lavoro, ricevono ordini anziché impartirli, sono trattati con disprezzo e mancanza di rispetto in un'ampia gamma di contesti, e sono privi

delle risorse, dell'organizzazione, delle capacità e spesso persino della volontà necessarie per superare tutti questi svantaggi. Ai diversi sistemi di subordinazione fanno riscontro altrettante forme di subordinazione. Alcune sono specifiche di determinate istituzioni (come nelle corporazioni e nelle burocrazie), altre sono estese a tutta la società e sono parte integrante della gerarchia di status e del sistema di divisione del lavoro che la caratterizzano. Il più esteso sistema tradizionale di subordinazione sopravvissuto nel mondo moderno è il sistema di casta del subcontinente indiano. D'altro canto, la modernità genera le proprie forme distintive di subordinazione, nonostante l'impegno a lungo termine a realizzare l'ideale di eguaglianza (così come viene definito nella classica formulazione di Tocqueville) e per certi versi a causa di esso. Ad esempio la meritocrazia, nella misura in cui esiste nella pratica, condanna coloro che non riescono a superarne le prove 'oggettive' a un senso di irrimediabile fallimento e di impotenza.

Nelle società occidentali contemporanee la linea di discrimine più netta che separa i subordinati nell'ambito occupazionale è forse quella tra professionisti e lavoratori non qualificati. Inoltre nelle società moderne si prospetta la inquietante minaccia di una nuova crescente forma di subordinazione all'autorità degli specialisti, dei manager e dei burocrati. Questa possibilità è prefigurata nella visione weberiana di una 'nuova servitù' derivante dalla crescente complessità del sistema economico, dalla parziale statalizzazione delle attività economiche e dalla crescita della popolazione, che determinano una quantità di lavoro crescente per i burocrati, una crescente specializzazione delle funzioni, e un predominio del professionismo e della specializzazione nell'amministrazione e nell'educazione (v. Weber, 1922) - una società quindi impregnata dei valori burocratici di ordine e sicurezza e dominata in misura crescente da un'unica gerarchia onnicomprensiva.

La visione di Weber era quella di una irresistibile espansione della burocratizzazione in tutte le relazioni di autorità sia pubbliche che private, e di una crescente importanza degli 'esperti' e della conoscenza specializzata in ogni campo (v. Weber, 1922), una visione che lo induceva a nutrire un moderato pessimismo nei confronti degli 'antiquati ideali' della democrazia (eguaglianza di potere) e della libertà (sviluppo dei poteri individuali). L'unica soluzione che Weber intravvedeva era quella di mantenere viva la risoluta volontà di una nazione di non lasciarsi governare come un gregge (v. Weber, 1922).

Diversa sia dallo sfruttamento che dalla subordinazione è quella forma di oppressione che consiste nel non riconoscimento o nel misconoscimento, la quale, come scrive Charles

Taylor, "imprigiona chi ne è vittima in un modo d'essere falso, distorto, riduttivo. Ben più che una semplice mancanza di rispetto, essa può infliggere gravi ferite, suscitando un paralizzante odio verso se stessi" (Multiculturalism and 'the politics of recognition', Princeton 1992, p. 25). Conseguenza ed espressione di questa forma di oppressione è la discriminazione, che consiste nella negazione di vantaggi socialmente apprezzati mediante pratiche basate sul trattamento ingiusto o dannoso riservato a determinati gruppi. Tali pratiche possono consistere in azioni deliberate: ad esempio atti specifici di discriminazione sessista, razzista o di altro tipo - come quando si rifiuta per pregiudizio ad una donna o ad un individuo di razza nera un lavoro, una promozione o un appartamento, oppure si riserva un trattamento di sfavore a una particolare comunità etnica nella distribuzione di fondi pubblici. La discriminazione può anche essere di tipo strutturale o istituzionale, come quando certe organizzazioni utilizzano procedure di selezione in sé neutrali (ad esempio per l'accesso alle facoltà di medicina) che però, di fatto, hanno un impatto discriminatorio su gruppi identificabili.

Il sistema dei test standardizzati, quello dell'assunzione basata su conoscenze personali e quello del pensionamento in base all'anzianità hanno spesso un effetto discriminatorio di questo tipo. Ognuna di queste forme di discriminazione rafforza le altre: le discriminazioni effettuate in passato rendono meno efficaci le procedure di selezione 'obiettive' e neutrali, mentre la discriminazione strutturale conferisce rispettabilità ai comportamenti basati sul pregiudizio.

La discriminazione è quindi una conseguenza, più o meno intenzionale, della negazione del riconoscimento, ossia del rifiuto di accettare come 'normali' persone che, in virtù di una o più caratteristiche distintive, sono emarginate o escluse. (Ovviamente, nelle società differenziate gerarchicamente i discriminati, come ad esempio gli intoccabili, saranno trattati come individui 'normali' che si collocano al gradino più basso della scala sociale). Il danno che subiscono in questo modo le vittime della discriminazione si aggiunge alla negazione dei benefici (il lavoro, una promozione, un appartamento, una sovvenzione, l'ammissione ad una facoltà di medicina) che essa comporta, poiché la ragione di tale negazione è degradante per i discriminati. Essi subiscono l'ulteriore danno dell'esclusione dalla cultura del riconoscimento dominante, che stabilisce ciò che è normale e rispettabile distinguendolo da ciò che è deviante e non rispettabile. O meglio, lo svantaggio materiale creato dalla discriminazione simbolizza il dominio della cultura del riconoscimento che lo

determina. È questo il principale motivo per cui al fine di alleviare questo tipo di oppressione è necessario porre rimedio agli svantaggi materiali che essa crea, essendo questo, di norma, l'unico modo appropriato per dimostrare il riconoscimento in precedenza negato.

L'ingiustizia commessa attraverso atti di discriminazione è un'ingiustizia commessa nei confronti di chi ne è vittima; il rimedio appropriato è quindi quello di ridare a costoro ciò che era stato loro ingiustamente negato. Ma l'ingiustizia commessa attraverso la discriminazione strutturale o istituzionale non ha vittime identificabili, essendo un'ingiustizia commessa verso il gruppo nella sua totalità. In questo caso il rimedio adeguato consiste nell'attuazione di politiche analoghe alla cosiddetta affirmative action - il progetto di integrazione interetnica a favore della minoranza nera iniziato negli anni sessanta negli Stati Uniti - che mirano a ridurre nel tempo l'impatto discriminatorio di procedure 'neutrali'.Il dominio basato sul riconoscimento, tuttavia, qualora il riconoscimento sia imposto ai membri di un gruppo mediante quella che, servendoci di una significativa metafora, chiameremo colonizzazione, o quello che viene definito a volte 'imperialismo culturale' (v. Young, 1990), può dar luogo ad un'altra forma di oppressione, che consiste nell'universalizzare elevandole a norma l'esperienza e la cultura di un gruppo o di una nazione dominante e mettendo a tacere la prospettiva degli oppressi, che vengono contemporaneamente stereotipizzati come 'Altro'. Questa forma di oppressione si serve di tutto l'armamentario dei meccanismi del potere, come ebbe ad osservare il poeta nero Aime Cesaire allorché scrisse "parlo di milioni di uomini cui sono stati inculcati ad arte paura, complessi di inferiorità, trepidazione, servilismo, disperazione, umiliazione".

Queste parole, tratte dal Discourse sur le colonialisme, vengono citate da Frantz Fanon all'inizio del suo primo libro Peau noire, masques blancs (Paris, 1959), in cui, come in altre opere successive, vengono esplorate le dimensioni psicologiche, sociali e politiche di questa forma di oppressione, nonché gli stretti rapporti tra linguaggio, personalità, relazioni sessuali ed esperienza politica nel contesto della lotta per l'indipendenza e dell'esperienza postcoloniale in Algeria e in altre parti dell'Africa.La colonizzazione intesa in questo senso, tuttavia, costituisce una forma di oppressione più generale, tipica delle società in cui i gruppi dominanti, che controllano i mezzi di interpretazione e di comunicazione, proiettano la propria esperienza come rappresentativa dell'umanità in quanto tale. I soggetti

culturalmente dominati risultano così, paradossalmente, segnalati attraverso stereotipi e nello stesso tempo sottratti alla visibilità.

Definiti dalla cultura dominante, che interiorizzano e nel contempo rifiutano, essi sperimentano una sorta di 'doppia coscienza' che il pensatore nero americano W.E.B. Du Bois ha descritto nel modo seguente: "la sensazione di guardare sempre se stessi attraverso gli occhi di altri, di misurare il proprio animo con il metro di un mondo che li giudica con divertito disprezzo e commiserazione" (The souls of black folk, New York 1969, p. 45). Questa doppia coscienza compare quando modalità introiettate di interpretazione del mondo che svalutano e stereotipizzano i membri di un determinato gruppo vengono messi in discussione da questi ultimi. Ciò porta all'affermazione di culture alternative del riconoscimento e costituisce la base della cosiddetta 'politica della differenza' nelle società multiculturali del mondo contemporaneo.

d) Relazioni di potere positive

Sinora abbiamo soffermato l'attenzione esclusivamente sulle conseguenze oppressive delle relazioni di potere. Tuttavia detenere ed esercitare potere su altri può anche essere una relazione che ha conseguenze positive per questi ultimi. Rientra tra le relazioni di questo tipo quello che viene spesso etichettato come paternalismo: A agisce paternalisticamente nei confronti di B se e solo se: 1) A intende evitare un danno o procurare un beneficio a B; 2) A agisce in contrasto con i desideri e le preferenze attuali di B e 3) l'azione di A costituisce una limitazione dell'autonomia di B. Pochi sarebbero disposti a negare che varie forme di paternalismo sono legittime quando vengono esercitate nei confronti di minori e di individui incapaci di intendere e di volere o affetti da malattie mentali - ad esempio soggetti gravemente ritardati, psicotici e così via. I problemi sorgono quando il paternalismo si manifesta nei confronti di individui adulti e capaci. Esempi familiari al riguardo sono le leggi che rendono obbligatorio l'uso delle cinture di sicurezza, o che impongono di pagare i contributi sociali per le pensioni, o di attendere un periodo di tempo prestabilito per il matrimonio o il divorzio, la pratica della censura (per quanto limitata) a tutela della morale, le leggi che autorizzano i medici ad eseguire operazioni in contrasto con obiezioni di tipo religioso, o di ingannare i pazienti, o che impongono agli studenti di seguire determinati corsi, ecc.

Sono tutti esempi che dimostrano l'equilibrio che deve essere raggiunto in questi casi tra la tutela e la promozione degli interessi di altri individui e il rispetto della loro autonomia.Una prima questione che si pone in proposito è se e in che misura tali politiche raggiungano effettivamente il loro obiettivo paternalistico di favorire gli interessi altrui; una seconda questione è se e in che misura siano legittime. I liberali orientati verso posizioni liberiste sono scettici per quanto concerne la prima questione empirica, e fortemente antipaternalistici per quanto concerne la seconda negando, con John Stuart Mill, il diritto di obbligare qualcuno a fare o a non fare qualcosa "perché sarebbe meglio per lui comportarsi in questo modo, perché lo renderebbe più felice, perché nell'opinione degli altri sarebbe saggio comportarsi così" (On liberty). Il potere paternalistico - sia quello esercitato dallo Stato sia, per fare un esempio, quello esercitato dai medici - viene considerato una minaccia pervasiva e costante della libertà individuale. Tuttavia la risposta alla prima questione talvolta è positiva, e in tutte le società, anche le più liberali, esiste sempre un minimo (variabile) di leggi e regolamentazioni di questo tipo. Il problema più profondo è se e in che misura tali leggi e regole, che impongono il rispetto di determinati codici di condotta per il bene delle persone piuttosto che per prevenire un danno ad altri individui, siano necessarie perché prosperi una morale liberale.

Se la paternità fornisce la metafora per un tipo di relazioni di potere (a volte) positive, la maternità è stata proposta da varie autrici femministe come una possibile metafora per un altro tipo di relazioni anch'esse positive. Il comportamento materno, si è sostenuto, costituisce un esempio di esercizio del potere al fine di conferire potere ad un altro soggetto, ossia di incrementarne le risorse, le abilità, l'efficacia e la capacità di agire. Si tratta, in breve, di un modello di potere trasformativo, in cui il potere su un altro "provoca la propria stessa obsolescenza conferendo potere al soggetto subordinato" (v. Wartenberg, 1990, p. 184).

Se il paternalismo comporta una restrizione dell'autonomia del soggetto su cui viene esercitato, il 'maternalismo' potrebbe invece contribuire a svilupparla. Questa idea, che risale fondamentalmente all'autrice femminista francese Luce Irigaray, è illustrata nel modo seguente da Nancy Hartsock: "L'esperienza femminile non solo della maternità, ma in senso più ampio l'educazione generale delle fanciulle al ruolo materno, e l'esperienza delle cure materne ricevute da una persona del proprio sesso, è un'esperienza in cui il potere su un altro viene gradualmente trasformato, sia da chi esercita il potere sia da colui sul quale esso

viene esercitato, in autonomia e (idealmente) in mutuo rispetto" (v. Hartsock, 1983, p. 257). Senza dubbio ciò significa idealizzare i rapporti della maggior parte delle madri con i figli (e anche con le figlie) trascurando le numerose ambiguità, i trabocchetti, le difficoltà e i condizionamenti sociali e culturali che improntano tali rapporti. Dopotutto, le madri si trovano anch'esse (come i padri) di fronte al compito di preparare i figli ad accettare determinati ruoli sociali e a conformarsi alle relazioni di potere dominanti. Tuttavia, se considerato alla stregua di una metafora, il 'maternalismo' può costituire, come suggerisce Wartenberg, il modello di una gamma di relazioni di potere potenzialmente trasformative - come l'apprendistato, l'insegnamento, la terapia, ecc. - che talvolta possono tradursi in un conferimento di potere ai soggetti subordinati. Wartenberg cita in proposito il Socrate di Platone, apparentemente in una posizione di dominio, che ingenera una feconda incertezza nei suoi giovani interlocutori affinché essi possano meglio raggiungere l'autoconoscenza e l'autodeterminazione.

Tutti questi esempi mostrano come alcune relazioni di potere e di dipendenza possano avere un potenziale di autoannullamento e di trasformazione, e come anche quelle che possono apparire forme di oppressione possano rivelarsi ad un esame più attento il suo contrario.

4. Il concetto di potere

Abbiamo esaminato sinora i diversi modi in cui il potere può essere esercitato da alcuni agenti sociali su altri, i tipi di relazioni di potere che intercorrono tra tali agenti e i tipici contesti in cui esse si instaurano, nonché i tipici effetti, sia negativi che positivi, che tali relazioni di potere hanno su coloro sui quali esso viene esercitato. L'esercizio del potere, inteso in questo modo, costituisce una forma specifica del potere nel senso generale, o non ristretto, al quale dedicheremo ora la nostra attenzione.

Il termine 'potere' riferito in generale agli agenti sociali denota semplicemente, come abbiamo visto, la capacità di produrre effetti in qualche modo rilevanti, intenzionali e correlati agli interessi degli agenti coinvolti. Come vedremo ora, il potere inteso come capacità degli agenti sociali di produrre effetti può assumere diverse forme.

Consideriamo in primo luogo la sfera del potere, intendendo con ciò il numero di effetti, o di tipi di effetti, che un agente può produrre. Supponiamo che A e B siano entrambi ministri

di un governo. A potrebbe riuscire a far approvare un programma politico al quale ha dato il suo pieno sostegno, ma non essere in grado di imporre la propria linea su altre questioni, laddove B potrebbe essere in grado di vincere su parecchie, differenti questioni. Naturalmente, l'individuazione delle 'questioni' può essere controversa, e ovviamente la rilevanza delle questioni rispetto alle quali si è in grado di prevalere è importante (vedi sotto), ma a parità di altre condizioni, quanto più ampia sarà la sfera entro cui A è in grado di produrre effetti significativi, tanto maggiore sarà il suo potere. Il potere su una singola questione può essere estremamente importante (si pensi al potere di Greenpeace), ma un ampliamento della sfera del potere (ancora una volta, a parità di altre condizioni) significa un aumento della capacità di produrre effetti rilevanti.

Questa distinzione può essere illustrata con un'analogia che spesso viene fatta tra potere e denaro. Avere potere su una singola questione equivale a scarsa liquidità - ciò che si può acquistare con esso è estremamente limitato - laddove il potere su una pluralità di questioni è fungibile e può essere 'speso' in parecchi modi diversi.Consideriamo in secondo luogo la portata o raggio d'azione della capacità in questione, intendendo con ciò il tipo di circostanze in cui essa può esplicarsi. Il 'potere' identifica ciò che un agente è in grado di fare esclusivamente nelle condizioni esistenti, oppure in una varietà di circostanze alternative? Nel primo caso, A è potente se può produrre gli effetti desiderati solo quando le circostanze presenti lo mettono in condizione di farlo (ad esempio, una particolare configurazione di preferenze di voto può far sì che sia il voto di A a decidere l'esito della votazione); nel secondo caso, A è potente se può ottenere i risultati voluti in una varietà di possibili circostanze. Il primo tipo di potere identifica ciò che un agente è in grado di fare in un determinato luogo e in un determinato momento, date le condizioni esistenti in quel luogo e in quel momento; il secondo una capacità che un individuo è in grado di dispiegare in un'ampia gamma di contesti (standard).

Peter Morris ricorre in proposito alla distinzione tra ableness e capacity; noi però non seguiremo questa terminologia, ma parleremo di capacità 'dipendente dal contesto', nel primo caso, e di capacità 'trascendente il contesto' nel secondo. Questa distinzione getta una luce interessante sul rapporto tra potere e resistenza - e, più in generale, tra potere e ostacoli di qualsiasi genere. Infatti la capacità che dipende dal contesto hinc et nunc viene massimizzata se la resistenza o gli ostacoli che essa incontra vengono minimizzati; laddove la capacità trascendente il contesto è tanto maggiore, quanto più grande è la resistenza o il

numero di ostacoli che si è in grado di superare.In terzo luogo, consideriamo la relazione tra potere e intenzionalità. Alcune capacità sono capacità di ottenere effetti voluti: se A possiede una capacità di questo genere può, con le risorse appropriate e nelle circostanze favorevoli, ottenere l'effetto desiderato (se lo può ottenere solo in quelle circostanze, si tratta di una capacità dipendente dal contesto). Le capacità di questo tipo sono assimilabili logicamente ad abilità (skills): se A possiede una tale capacità, di norma si può contare sul fatto che, se vuole, otterrà l'effetto desiderato. Tuttavia la maggior parte delle nostre azioni innescano innumerevoli catene di conseguenze involontarie, alcune delle quali estremamente significative. Anche queste possono essere incluse nell'ambito delle capacità di chi le produce, per quanto siano impreviste e persino imprevedibili. Un buon esempio al riguardo è costituito da due catene di conseguenze involontarie (ma di grande rilevanza) prodotte dalla guerra delle Falkland, attuata in modo pienamente intenzionale da Margaret Thatcher (guerra che, come dimostrò chiaramente, essa aveva il potere di vincere).

La prima di tali catene di conseguenze sfociò nel ripristino della democrazia in Argentina; la seconda nella rinascita del partito conservatore britannico (che nei sondaggi di opinione aveva toccato il punto più basso della sua popolarità dalla seconda guerra mondiale) e nel trionfo del thatcherismo in Gran Bretagna.

In quarto luogo, consideriamo la distinzione tra potere attivo e potere passivo. Esercitare potere significa compiere azioni. E invero, l'espressione stessa 'esercitare potere' richiama l'idea di attività. Tuttavia le capacità che il concetto di 'potere' denota includono anche quelle che rendono dispensabile il ricorso all'azione. Il potere di A sarà allora tanto maggiore, quanto più egli sarà in grado di raggiungere i risultati appropriati senza essere costretto ad agire, esclusivamente in virtù degli atteggiamenti che gli altri hanno nei suoi confronti, o di una configurazione favorevole di relazioni e di forze sociali che facilitano il raggiungimento di tali risultati. Abbiamo già incontrato il potere delle reazioni anticipate che consente di evitare il ricorso all'aperta coercizione: un chiaro esempio in proposito è l'autocensura praticata da scrittori e giornalisti nei regimi autoritari. Il potere passivo accumulato da tali regimi è, naturalmente, il residuo dell'uso passato di un potere attivo, spesso su vasta scala. Ma non ogni potere passivo deriva direttamente da un potere attivo esercitato in precedenza. Ne è un esempio il potere derivante dallo status che induce deferenza: esso infatti esime quanti possiedono posizioni sociali e privilegi consolidati dalla necessità di agire per conservarli.

La distinzione tra potere attivo e potere passivo può essere pensata in termini di rapporto tra potere e costi. Se il potere diminuisce al crescere dei costi del suo esercizio, e se l'esercizio attivo del potere è considerato esso stesso un costo, allora si può dire che il potere passivo riduce a zero tali costi. La tabella illustra la discussione precedente. Le quattro colonne rappresentano i quattro aspetti considerati, presentati come alternative (sebbene costituiscano di fatto un continuum): ogni elemento della fila superiore rappresenta un'alternativa, ogni elemento della fila inferiore il suo contrario. Il potere di un agente sociale descritto dalla fila superiore (a parità di altre condizioni) aumenta se acquista successivamente la caratteristica descritta in ciascuna casella della fila inferiore. Supponiamo che A sia in grado di prevalere su una data questione nelle presenti circostanze, ottenendo ciò che intendeva ottenere ed esercitando la sua volontà. Il potere di A non sarà forse maggiore nella misura in cui può fare lo stesso rispetto a una pluralità di questioni, in una gamma di circostanze diverse, provocando importanti conseguenze non intenzionali e senza dover muovere un dito?

Abbiamo visto sinora che la capacità cui diamo il nome di potere può avere un'estensione variabile, a seconda del numero di effetti o di tipi di effetti che è in grado di determinare, della gamma di circostanze in cui può esplicarsi e del grado di involontarietà e di passività che comporta il suo manifestarsi. Si noti tuttavia che tutti questi fattori di variabilità valgono per le manifestazioni di potere prese singolarmente: il potere di un dato agente è maggiore se ciascuna di esse risulta accresciuta rispetto a tale agente. Ma oltre che a identificare e a misurare il potere degli agenti sociali, siamo interessati anche a comparare il potere di individui e di collettività, ossia a stabilire in che misura il potere di un soggetto è maggiore di quello di un altro. In alcuni casi, il potere di due agenti può avere la stessa estensione. Per quanto riguarda il potere di un agente A su una data questione, o insieme di questioni, possiamo dire che il potere di un altro agente B su quella questione o insieme di questioni è maggiore se può esplicarsi in una gamma più ampia di circostanze, se produce un numero superiore di conseguenze rilevanti o comporta costi minori per l'agente. In altri casi, la sfera del potere di A può includere quella di B: se la sfera del potere di A è maggiore di quella di B (vale a dire: A è in grado di provocare tutti gli effetti che è in grado di provocare B, e in più altri ancora), allora il potere di A è maggiore di quello di B. Ovviamente, però, nella maggior parte dei casi le comparazioni del potere sono più complesse, perché di solito confrontiamo il potere dei diversi agenti su differenti questioni. Siamo interessati a

comparare il potere complessivo dei singoli agenti nei casi in cui la sfera del loro rispettivo potere non coincide e spesso non si sovrappone.

Le comparazioni di questo tipo mettono in luce un altro aspetto in relazione al quale la forma o l'estensione del potere può variare. Infatti, A avrà un potere (complessivo) maggiore di B se è in grado di provocare effetti più 'rilevanti' di quelli che può provocare B. Ma come valutare la rilevanza delle conseguenze? Il criterio più ovvio appare quello dell'impatto che il potere ha sugli interessi degli agenti coinvolti, intendendo per 'interessi' ciò che è importante per uno o più agenti: riferendoci agli interessi di A, ci riferiamo a ciò che è importante per A; riferendoci all''nteresse nazionale', ci riferiamo a ciò che i leaders politici o l'opinione pubblica ritengono importante per una data nazione. Così, nel confrontare il potere degli agenti su ambiti, o insiemi di questioni, differenti, introduciamo inevitabilmente delle valutazioni relative alla misura e al modo in cui il potere di tali agenti favorisce i loro interessi e, cosa ancora più importante, investe gli interessi di altri. Di norma, si presuppone che il potere sia funzionale agli interessi di chi lo detiene (anche se, come dimostra lo studio di Susan Strange sul potere finanziario 'strutturale' degli Stati Uniti, esso può ritorcersi contro i suoi detentori tornando in ultimo a loro svantaggio). Ma a prescindere da questo assunto, è l'impatto del potere sugli interessi di altri a fornire il criterio in base al quale valutarne la relativa estensione.

Così saremmo inclini a ritenere che un giudice di seconda istanza che ha la facoltà di comminare l'ergastolo o la pena di morte ha maggior potere su un imputato di un giudice di prima istanza; che la mafia, nelle aree in cui esercita il suo dominio, ha maggior potere di altri influenti gruppi, organizzazioni e agenzie governative; e che il potere dei magnati nel settore multimediale è maggiore di quello, ad esempio, dei pubblicitari o dei divi del cinema o del rock. Si può dunque affermare che se A è in grado di influenzare gli interessi fondamentali o essenziali di B, il suo potere (in rapporto a B) è maggiore di quello di C, che ha un impatto sugli interessi superficiali di B. Naturalmente, la questione dove risiedano gli interessi delle persone, cosa sia essenziale e cosa invece sia marginale per la loro vita è una questione intrinsecamente controversa.

Qualunque risposta implica necessariamente una presa di posizione nelle attuali controversie morali e politiche. Per questa ragione le comparazioni del potere che comportano una valutazione dell'impatto che esso ha sugli interessi degli agenti non possono mai evitare giudizi morali e politici controvertibili.Gli interessi degli agenti

possono essere concepiti in diversi modi. In primo luogo, possono essere identificati direttamente con le preferenze - che, ricordiamo, abbiamo definito come disposizioni costanti a scegliere determinati stati di cose piuttosto che altri (in contrapposizione a bisogni o capricci effimeri). Tali preferenze possono essere 'rivelate' - per usare la terminologia degli economisti - in concrete situazioni di scelta, come accade nel comportamento di mercato. Parleremo in questo caso di preferenze manifeste. Ma possono anche essere nascoste e quindi non rivelate in effettive situazioni di scelta, assumendo la forma di proteste o aspirazioni parzialmente o del tutto inespresse che, a causa dell'orientamento politico dominante o della cultura prevalente restano inascoltate, e a volte non vengono nemmeno formulate. Parleremo in questo caso di preferenze nascoste. L'equiparazione tra interessi e preferenze si fonda sulla concezione benthamiana secondo la quale ognuno è il miglior giudice dei propri interessi: al fine di scoprire dove risiedano gli interessi delle persone, si possono osservare i loro comportamenti di scelta (come nel mercato o nella cabina elettorale), oppure si inferisce, da un'attenta osservazione di ciò che dicono e fanno, come si comporterebbero se potessero scegliere tra alternative attualmente non disponibili.

Un altro modo di concepire gli interessi è quello di considerarli come condizioni necessarie del benessere umano, ossia tutto ciò di cui gli esseri umani in generale hanno bisogno per vivere un'esistenza a loro giudizio soddisfacente, qualunque sia il criterio in base al quale viene espresso tale giudizio. Ci riferiamo qui a ciò che i filosofi politici contemporanei chiamano di volta in volta 'bisogni fondamentali', 'beni primari', 'risorse' e mezzi per realizzare le 'capacità fondamentali': tutte quelle condizioni che consentono agli individui di realizzare i loro scopi e i loro ideali di una vita degna, e senza le quali tale realizzazione risulta frustrata o gravemente ostacolata. Tra questi interessi intesi come condizioni del benessere figurano beni primari quali la salute, un adeguato nutrimento, un minimum di risorse materiali e culturali e di accesso a tali risorse. Alcuni autori, come John Rawls, includono nell'elenco anche le libertà e le opportunità fondamentali e le basi del rispetto di sé -il che solleva la questione della specificità culturale. Quali interessi intesi come condizioni del benessere possono essere considerati universali e quali sono invece propri di una particolare area culturale? In ogni caso, qualunque sia la risposta a questo interrogativo, gli interessi così intesi non dipendono dalle preferenze. La loro qualifica di interessi degli individui non deriva dal fatto di essere desiderati dalle persone; certe condizioni che

danneggiano la salute sono contrarie agli interessi (così intesi) degli individui, qualunque siano le loro preferenze e anche se essi cercano attivamente di favorirle.

Un altro modo di intendere gli interessi è quello di considerarli non già come preferenze né come condizioni necessarie per la realizzazione di una vita degna, bensì come consistenti nel 'bene' stesso degli individui, ossia nella realizzazione stessa di una vita degna. Ad esempio, gli interessi di una persona possono rivelarsi negli scopi centrali o negli obiettivi a lungo termine in base ai quali essa configura la propria vita, nelle 'meta-preferenze' o 'valutazioni forti' in base alle quali essa valuta quali desideri e preferenze renderebbero migliore la sua vita, o nell'intera rete di desideri, preferenze e meta-preferenze implicati dalla realizzazione di una vita degna. Da questo punto di vista, gli interessi sono dati dal contenuto di una vita degna. Naturalmente cosa debba essere considerato degno o valido e cosa invece indegno o privo di valore rimane un profondo, essenziale problema etico (così come la questione in che modo si debba rispondere a tale quesito).

Qui intendiamo semplicemente richiamare l'attenzione sul fatto che gli interessi così definiti sono indipendenti dalle preferenze, poiché l'identificazione tra interessi e realizzazione del bene degli individui non esclude la possibilità, anzi presuppone, che essi possano preferire un tipo di vita contrario ai loro interessi.Dunque, la valutazione dell'estensione del potere di un agente è in parte determinata da giudizi di valore. Se A è in grado di influire sugli interessi di altri in misura maggiore di B, comunque si vogliano definire tali interessi, ciò, a parità di altre condizioni, autorizza a concludere che il potere di A è maggiore di quello di B. Ma in che modo A deve influire sugli interessi di altri individui? In modo positivo o negativo? Deve favorirli o danneggiarli? Molti autori che si sono occupati della tematica del potere sembrano sostenere quest'ultima ipotesi, affermando cioè che avere potere significa agire contro gli interessi di altri. Questa posizione potrebbe derivare da un privilegiamento della concezione ristretta del potere (inteso come potere su altri) discussa in precedenza, sebbene, come abbiamo visto, anche il potere definito in questi termini possa avere conseguenze (paternaliste o 'maternaliste') che promuovono gli interessi altrui. Ma non vi è alcun motivo per affermare a priori che i potenti (nel senso ristretto del termine 'potere') minacciano, anziché favorire, gli interessi altrui, sebbene ciò sia spesso vero. (Talvolta, di fatto, l'esercizio del potere può andare a beneficio di tutti, per quanto in misura ineguale). Si può dunque concludere che il potere è sempre a due sensi? Il potere di A è forse maggiore se egli è in grado sia di favorire che di danneggiare gli interessi di B? E quando si cerca di

misurare la forza relativa del potere di un agente, a cosa si dovrà attribuire maggiore importanza: alla sua capacità di favorire gli interessi o a quella di danneggiarli? E che ruolo hanno i numeri? Sugli interessi di quante persone dovrà influire A per avere maggior potere? E come confrontare la capacità di influire sugli interessi di molte persone superficialmente con quella di influire sugli interessi di pochi ma in modo profondo? La verità è che il concetto di potere nell'accezione generale non fornisce alcun criterio per rispondere a tali quesiti. Per farlo, è necessario far riferimento all'una o all'altra delle diverse concezioni del potere, alle quali rivolgeremo ora la nostra attenzione.

5. Diverse concezioni del potere

Nel capitolo precedente abbiamo cercato di definire lo spazio delimitato dal concetto di potere. In pratica, però, sia nella vita quotidiana che nell'ambito delle scienze sociali vengono utilizzate concezioni più specifiche del potere, funzionali al tipo di interesse, che ci spingono a chiederci dove esso risieda e come sia distribuito. Per chiarire le idee delineeremo due di tali concezioni del potere, l'una ristretta, l'altra molto generale, illustrando il modo in cui funzionano e il tipo di interessi che ne determinano l'impiego e i contenuti. Consideriamo in primo luogo la concezione del potere privilegiata dai politologi, per lo più dell'area statunitense, che analizzano la distribuzione del potere al livello delle comunità locali, ad esempio nelle città. Questi autori sono stati fortemente influenzati dal classico studio di Robert Dahl, Who governs? Democracy and power in an American city (1961), una ricerca di impostazione behavioristica sul potere e sul processo decisionale nella città di New Haven negli anni cinquanta. Secondo questa concezione, il potere è relativo a singole decisioni o settori decisionali, e dipende dal contesto locale in cui viene esercitato, sicché la questione che si pone il ricercatore è: quanto potere detengono gli attori rilevanti rispetto ad alcune decisioni o settori decisionali 'chiave' in un dato luogo e in un dato momento, considerando come decisioni 'chiave' o importanti quelle che interessano una parte considerevole della popolazione? (Nel caso della ricerca di Dahl, le questioni 'chiave' erano il risanamento urbano, l'abolizione della segregazione razziale nella scuola e le candidature politiche). Il potere è inteso qui come intenzionale e attivo, in quanto viene misurato studiandone l''esercizio' effettivo - ossia procedendo all'accertamento degli

individui che prevalgono nel processo decisionale. Questo è visto come una situazione di conflitto tra interessi, concepiti in termini di preferenze manifeste, rivelate nell'arena decisionale dagli attori schierati a favore delle diverse linee politiche o dai gruppi di interesse: l'esercizio del potere consiste nel prevalere sull'opposizione, ossia nel superare le preferenze contrarie.

Le conclusioni cui giunge gran parte di questa letteratura vengono di solito etichettate come 'pluralistiche': poiché differenti attori e differenti gruppi di interesse prevalgono in differenti ambiti decisionali, non esiste una 'élite dominante' che esercita un potere globale, ma il potere è distribuito pluralisticamente o democraticamente.Opposta a questa concezione del potere è quella secondo cui esso opera al di sotto della superficie osservabile degli interessi-preferenze in conflitto, i quali sarebbero essi stessi formati dal potere. Si tratta di una concezione che, in varie forme, si ritrova in diverse tradizioni di indagine e di pensiero: nelle teorie di ispirazione marxiana sulla coscienza di classe e sull'ideologia - specialmente quelle che si rifanno alla nozione gramsciana di egemonia; nelle indagini di ispirazione freudiana sul ruolo delle pratiche educative nella formazione della personalità e sulle radici culturali della psicopatologia; nelle teorie dell'imperialismo culturale e della 'colonizzazione' menzionate nel capitolo precedente; e infine nel filone di ricerca che ha per oggetto la costituzione della soggettività, la formazione di pratiche discorsive dell'individualità nelle diverse epoche storiche e in differenti contesti culturali, e la 'costruzione' dell'identità e della capacità di agire in rapporto a particolari gruppi - tematiche che sono state al centro del dibattito di storiche e teoriche di orientamento femminista. In questi indirizzi di ricerca una linea di divisione fondamentale è stata quella che ha opposto da un lato i seguaci di Foucault, che considerano questa 'costruzione' un processo onnipresente e unidirezionale che opera attraverso i meccanismi del controllo sociale e discorsivo, e dall'altro gli autori che considerano il processo di costruzione come un progetto contestato che emerge all'interno di relazioni di potere contraddittorie, ambigue e conflittuali. Comunque sia, in tutte queste tradizioni di pensiero il potere è equiparato alla capacità di influenzare le credenze e i desideri degli individui in una pluralità di ambiti e di contesti, attraverso processi che spesso non sono intenzionali e nemmeno compresi, e che potrebbero non richiedere alcuna attività deliberata da parte di chi esercita il potere.

Tuttavia, gli studiosi che concepiscono il potere in questi termini spesso assumono, senza peraltro dichiararlo sempre esplicitamente, che le sue conseguenze siano contrarie agli

interessi intesi come condizioni del benessere (l'autonomia razionale, l'autodeterminazione, l'autenticità) delle sue 'vittime'.Incentrando l'attenzione, per il momento, solo su queste due concezioni, è chiaro che alla loro base vi sono motivazioni di ordine sia metodologico che politico. Dahl e i suoi colleghi miravano a sottoporre la cosiddetta 'ipotesi della élite dominante' ad una verifica empirica in termini di comportamento osservabile. Insoddisfatti della genericità delle affermazioni di autori quali C. Wright Mills e Floyd Hunter in merito al potere globale delle élites dominanti, essi intendevano stabilire 'chi governa' accertando chi risulta vincitore in conflitti politici pubblici su decisioni chiave. Ma al di là di questo interesse metodologico, essi intendevano anche verificare la solidità della democrazia americana al livello locale, solidità che essi consideravano in larga misura comprovata dai loro studi, i quali rivelavano una pluralità di 'vincitori'. Per contro, i sostenitori della seconda concezione sono stati in genere critici nei confronti di queste ricerche improntate all''empirismo' e al 'behaviorismo', insistendo sullo iato tra apparenze e realtà che è compito della scienza o dell'interpretazione colmare. Il potere, per questi autori, è al di sotto della superficie, sicché partendo dalle preferenze manifeste e dai conflitti osservabili, o dalla loro assenza, non è possibile arrivare a cogliere la 'reale' struttura del potere che ha la funzione di formare la 'coscienza' o le 'identità'. Tale struttura nascosta viene inoltre equiparata ad una qualche forma di dominio e di oppressione, generatrice di apparenze che ne occultano la natura e i meccanismi di funzionamento.

La prima di queste concezioni è stata oggetto di critiche serrate. Peter Bachrach e Morton S. Baratz hanno osservato che essa mette in luce solo una delle 'due facce del potere'; ne esiste infatti un'altra, che consiste nel potere di determinare quali questioni debbano raggiungere il livello del conflitto pubblico ed entrare nel processo decisionale. Mutuando da E.E. Schattschneider l'espressione "mobilization of bias", essi hanno illustrato alcuni dei modi in cui si può impedire che certe questioni vengano prese in considerazione nel processo decisionale escludendo dall'arena politica le istanze e la protesta di determinati individui e gruppi. Tali istanze sono preferenze nascoste (parzialmente o del tutto inespresse, sub- o prepolitiche) la cui soppressione od esclusione dal processo decisionale viene definita da Bachrach e da Baratz 'processo di non decisione', indicando con ciò che tale potere di esclusione è sia intenzionale che attivo. Ciò che essi proponevano era quindi un'estensione della prima concezione, in grado di abbracciare anche questa seconda faccia o dimensione del potere. Il potere in questa prospettiva è sempre riferito a un contesto specifico e ad

ambiti specifici, è intenzionale ed attivo, protegge gli interessi dei potenti agendo contro le preferenze-interessi, manifesti o nascosti, di coloro contro i quali è esercitato e diretto.

Questa concezione venne utilizzata da Matthew Crenson (v., 1971) in uno studio sul controllo dell'inquinamento dell'aria in due città statunitensi, in cui l'autore dimostrò come a Gary, nell'Indiana, la potente industria siderurgica locale fosse riuscita per lungo tempo a sfruttare la propria posizione di monopolio e il proprio prestigio in città per escludere dall'ordine del giorno la questione dell'inquinamento (un raffronto veniva fatto con un'altra città vicina con caratteristiche analoghe, ma in cui non esisteva un potere preponderante di questo genere). Crenson concludeva quindi che un sistema politico può essere pluralistico nel processo decisionale e monolitico o unitario in quello di non decisione.In un precedente lavoro (v. Lukes, 1974) abbiamo cercato di ampliare ulteriormente questa concezione bidimensionale del potere per includervi una 'terza dimensione', sostenendo che il potere è tanto più efficace quanto più chi lo detiene può contare sulla acquiescenza volontaria di coloro sui quali viene esercitato. L'esercizio supremo e più insidioso del potere consiste nell'indurre o nel preservare la conformità delle credenze, dei desideri e delle preferenze degli altri, evitando o eliminando in questo modo la necessità di agire contro le loro preferenze, manifeste o nascoste che siano. In questo caso il potere può agire efficacemente in assenza di conflitti osservabili. Criticando l'impostazione behavioristica delle due concezioni delineate in precedenza, sostenevamo che il comportamento conforme può essere ottenuto senza che i detentori del potere perseguano intenzionalmente questo obiettivo, e senza che debbano intervenire attivamente per raggiungerlo: si tratta di un esito che può verificarsi inconsciamente e impercettibilmente, in modo spontaneo e non intenzionale.

D'altro canto, non abbandonavamo l'idea che il potere è sempre esercitato contro gli interessi degli altri, cosicché anche in questa 'terza dimensione' esso è in contrasto con gli interessi, in questo caso gli 'interessi reali' (riferendoci in particolare all'autonomia), di coloro verso cui è diretto. Questa concezione ha trovato applicazione in un notevole studio sul potere e l'acquiescenza tra i minatori di una valle degli Appalachi condotto da John Gaventa (v., 1980), il quale ha dimostrato come, per lungo tempo, una compagnia mineraria gestita da proprietari assenteisti e un sindacato corrotto fossero riusciti ad inculcare negli abitanti di questa valle un tale senso di impotenza che essi, nonostante le condizioni di

estrema miseria e di subordinazione in cui si trovavano, mostravano scarsi segni di resistenza sia aperta che sotterranea.

Questa 'concezione radicale' è stata a sua volta oggetto di numerose critiche. I sostenitori behavioristici della concezione unidimensionale del potere hanno rigettato l'ipotesi che il potere possa manifestarsi senza essere osservabile, ed osservato di fatto sotto forma di comportamento. Come si può concepire il potere come 'non agire'? Come si può studiare ciò che non accade? Altri hanno osservato che di fronte ad un apparente consenso e in assenza di una protesta o di un'opposizione anche nascosta è impossibile stabilire i 'controfattuali rilevanti': come può un osservatore decidere quali siano, tra un numero indefinito di potenziali questioni, quelle cui il potere ha impedito di diventare attuali escludendole dal processo decisionale? E come si può distinguere un consenso 'falso' o manipolato da un consenso autentico? Ulteriori perplessità sono state espresse in merito all'affermazione secondo cui il potere tridimensionale può includere la capacità di provocare conseguenze non intenzionali. Quale deve essere la portata di tali conseguenze, e in che modo la loro inclusione è compatibile con l'asserito legame tra potere e responsabilità? E come può il potere essere passivo? È sufficiente beneficiare dell'acquiescenza degli altri e di una configurazione favorevole di assetti sociali? In che modo si potrà distinguere allora tra potere e fortuna? E come stabilire quali sono gli 'interessi reali' delle persone senza ricadere nel paternalismo o addirittura nell'autoritarismo? E perché si deve necessariamente assumere che il potere va sempre contro gli interessi degli altri? Non potrebbe forse favorirli, e di fatto costituirli?

Sono questi gli interrogativi e le obiezioni suscitati dal tentativo di sviluppare una concezione del potere più ampia di quella ristretta analizzata all'inizio del capitolo. Si tratta però di interrogativi e di obiezioni che possono essere discussi adeguatamente solo se ci poniamo un'altra questione più fondamentale: per quale scopo abbiamo bisogno di una concezione del potere? Quale compito le chiediamo di svolgere? Più precisamente, quali motivazioni si celano dietro il nostro interesse ad accertare dove risieda, quanto sia esteso e come sia distribuito il potere? A tali interrogativi possono essere date diverse risposte che, a loro volta, forniscono ciascuna una base diversa per rispondere alle questioni e alle obiezioni sollevate in precedenza e per risolvere le controversie in merito al modo in cui deve essere concepito il potere.

6. Problemi posti dallo studio del potere

La risposta più generale alla questione, a quale scopo abbiamo bisogno di una concezione del potere, è che essa ci aiuta a orientarci in un mondo popolato da agenti, sia individuali che collettivi, di cui dobbiamo conoscere i poteri se vogliamo avere una qualche chance di sopravvivere e di prosperare. Disporre di una mappa dei poteri di tali agenti - delle loro potenziali capacità di influire sui nostri interessi - ci consente un certo grado di previsione e di controllo. Senza di essa ci troveremmo in uno stato di natura hobbesiano, vittime ignare di un potere dopo l'altro da cui saremmo liberi solo con la morte.Ma il modo in cui concepiamo tali poteri dipende dai nostri scopi e dalle nostre prospettive. Questi possono essere di natura immediatamente pratica. Se sono un agente della CIA che lavora in un paese straniero, cercherò di reclutare agenti capaci di eseguire compiti specifici in una situazione specifica, e disposti a farlo. Se sono un lobbista che opera a Washington o a Bruxelles, dedicherò la mia attenzione a quelle organizzazioni o a quegli individui che meglio possono tutelare o favorire gli interessi dei miei clienti. Se sono uno studente che frequenta una nuova scuola, vorrò sapere quali studenti più anziani e quali insegnanti evitare.

D'altro canto, si possono avere scopi e prospettive di natura più prettamente politica. Potremmo azzardare l'ipotesi - sebbene a quanto ci risulti non esistano ricerche empiriche che la suffraghino - che le concezioni del potere varino a seconda del grado di prossimità ad esso. Sembra dunque plausibile sostenere che i potenti (perlomeno nelle società democratiche) tendano ad avere una concezione ristretta del proprio potere, considerandolo di ambito e di portata limitati, e legato esclusivamente alle loro intenzioni e alle loro azioni.

I potenti, inoltre, tendono a ritenersi dei benefattori, che tutelano e promuovono gli interessi degli altri anziché danneggiarli. Partendo da una tale concezione, potremmo concludere, i potenti - e chi è loro vicino - troveranno naturale e utile porre l'accento sui limiti e sui condizionamenti cui è soggetto il loro potere, sulla ristrettezza del loro margine d'azione e sul ruolo preponderante del caso e della fortuna. Altrettanto plausibile sembra l'ipotesi inversa, ossia che le persone distanti dal potere e soggette ad esso tenderanno ad averne una concezione ampliata. Costoro saranno più inclini a considerare il potere come esteso ad una pluralità di ambiti e di contesti, ad attribuirgli anche effetti non intenzionali oltreché

intenzionali, e a ritenere i potenti responsabili anche di ciò che non impediscono che accada, oltre che di ciò che fanno accadere. Costoro percepiranno gli interessi che il potere danneggia, oltreché quelli che favorisce, e, cercando spiegazioni e forse un rimedio ai mali che li affliggono, riterranno probabilmente i potenti responsabili del loro benessere e della loro felicità. In breve, essi saranno inclini ad avere una concezione allargata di ciò che i potenti sono in grado di fare, e ad avere una visione più strutturale e sistemica del potere.Non intendiamo attribuire validità universale a questa duplice ipotesi.

Non sarebbe difficile trovare esempi contrari, in particolare là dove ideologie fatalistiche riescono a indurre i subordinati ad avere una concezione ristretta del potere. E tuttavia riteniamo che essa abbia il vantaggio di indicare alcuni dei modi (e ne esistono indubbiamente altri) in cui la concezione del potere è una funzione delle relazioni di potere stesse - e può sia derivare da esse che rafforzarle e metterle in discussione.

Il potere, infine, può essere concettualizzato sulla base di scopi e prospettive di tipo accademico o 'scientifico'. In questo caso il problema chiave è se sia possibile arrivare ad una definizione che sia scevra da ogni influenza politica e che consenta di localizzare, misurare e comparare il potere degli agenti sociali in modo 'obiettivo'. Detto in altri termini: esiste un metodo per identificare il potere degli agenti sociali - ossia le loro capacità di influire sugli interessi altrui - in grado di produrre quella che tutte le persone ragionevoli sarebbero concordi nel ritenere la mappa del potere di un dato contesto, o sistema, o società?

Esistono svariati motivi per essere scettici al riguardo. Un primo motivo è dato dai risultati negativi che la ricerca su questo tema ha dato sino ad oggi. Il cosiddetto 'dibattito sul potere' illustrato in precedenza è stato notoriamente incapace, dopo trent'anni di controversie, di approdare ad una qualche definizione concorde. Sotto questo aspetto il dibattito accademico è simile ad altre controversie di questo tipo nella letteratura sul potere. Consideriamo un altro esempio contemporaneo tratto dal campo delle relazioni internazionali. Qui il potere è spesso concepito in termini di risorse o 'capacità', militari, economiche o di entrambi i tipi. A ciò si obietta di solito che sono molti i casi di grandi armate sconfitte da piccoli eserciti più agili e più determinati (ne sono esempi l'invasione tedesca della Francia nel 1940, o la sconfitta degli Stati Uniti in Vietnam), e più in generale, si sottolinea il ruolo cruciale della volontà e dell'abilità. Tuttavia, allorché gli studiosi di economia politica cercano di spiegare il crescente disordine economico internazionale a partire dalla metà degli anni settanta,

citano in genere la perdita di potere 'egemonico' da parte degli Stati Uniti, ossia di un potere basato, secondo la definizione di Robert Keohane, sul "controllo delle materie prime, [sul] controllo delle fonti di capitale, [sul] controllo dei mercati, e sul vantaggio concorrenziale nella produzione di beni altamente apprezzati" (v. Keohane, 1984, p. 32). Analogamente, Robert Gilpin vede la presunta perdita di potere degli Stati Uniti in termini di declino delle capacità produttive del paese e della conseguente perdita di mercati rispetto all'Europa e al Giappone, che si traduce in una perdita di volontà e di capacità di guidare il sistema mondiale. Susan Strange e Robert Cox, invece, concepiscono il potere in maniera differente: esso sarebbe basato sulle relazioni transnazionali di accumulazione e sfruttamento, che investono sia il sistema internazionale degli Stati che la struttura produttiva globale, e consisterebbe in una rete di relazioni di dipendenza. Partendo da questo presupposto, Susan Strange conclude che non vi è stata alcuna perdita significativa di potere degli Stati Uniti sulle altre nazioni e sugli operatori di mercato: si tratta infatti di un potere strutturale che non è necessariamente il risultato di politiche deliberate, e pertanto non è definibile in termini di risorse a base geografica che permettono una gestione efficace, la pianificazione dell'attività economica e la formazione di una volontà politica.

Una seconda ragione per nutrire dubbi sulla possibilità di delineare una mappa del potere definitiva risiede in quello che è stato definito "il carattere essenzialmente controverso" del concetto di potere. Se l'analisi condotta sinora è corretta, ogni concettualizzazione del potere implica in parecchi punti giudizi contestabili, alcuni dei quali controversi sul piano morale e politico.

Consideriamo, in primo luogo, il problema dei controfattuali. Nonostante l'obiezione comportamentistica secondo cui le attribuzioni di potere devono essere limitate a ciò che si può osservare, la verità ineludibile è che tutte le attribuzioni di questo tipo implicano enunciati controfattuali. Consideriamo ad esempio l'asserzione di Dahl, secondo cui l'esercizio di potere di A su B cambia il corso d'azione di B: anche in questo caso vale il controfattuale che se non fosse stato per A, B avrebbe agito diversamente. Più in generale, le attribuzioni di potere identificano capacità disposizionali ovvero potenziali, e poiché queste potrebbero non essere esercitate (allo stesso modo in cui un fragile vetro può non rompersi) il potere potrebbe essere interamente controfattuale, rispetto a determinati agenti e all'interno di un contesto o in vari contesti, e inferito dai suoi effetti (ad esempio attraverso reazioni anticipate). Tali attribuzioni di potere saranno sempre invalidabili (come quando i

sostenitori di un regime autoritario affermano che il sostegno di cui godono è autentico e non frutto di coercizione o manipolazione).

Consideriamo, in secondo luogo, il problema dell'intenzionalità. L'opinione piuttosto comune secondo cui gli effetti del potere devono essere intenzionali probabilmente ha origine dall'associazione tra potere e responsabilità e dall'idea intuitiva che le conseguenze non intenzionali delle nostre azioni esulino dai nostri poteri. Ma è sufficiente un momento di riflessione per rammentare che nel diritto la responsabilità non è limitata alle azioni intenzionali (ma si estende, ad esempio, anche alla negligenza), e lo stesso vale in altri contesti (di ordine politico, morale, professionale, ecc.). Così ad esempio, i cittadini possono ritenere 'gli uomini di potere' responsabili di effetti non voluti (ed è questa l'opinione di C. Wright Mills), considerando la loro stessa disattenzione per certe conseguenze delle politiche da essi attuate una dimostrazione del loro potere. Ma il punto importante che qui occorre mettere in rilievo è che quando si tratta di decidere in primo luogo se, e in secondo luogo quali, conseguenze non intenzionali debbano essere incluse nell'ambito del potere attribuito ad un soggetto, entrano in gioco giudizi controvertibili che, a loro volta, scaturiscono da giudizi altrettanto controvertibili in merito alle responsabilità dei presunti potenti.In terzo luogo, consideriamo il problema dell'attività e della passività.

Anche in questo caso sussiste una convinzione intuitiva secondo cui avere potere significa agire. Ma esistono due tipi di inattività che contrastano con questa idea. Il primo tipo di inattività, di cui abbiamo già parlato, consiste nel non aver bisogno di agire: vantaggi e privilegi derivano dal semplice fatto di essere in una certa posizione o di avere un determinato status. Ma come distinguere tra le situazioni in cui ciò è dovuto a un particolare sistema o struttura di potere, e quelle in cui è dovuto alla 'fortuna'? A ciò si può rispondere che: 1) le condizioni che generano le ineguaglianze in questione debbono essere 'sistemiche' e 'strutturali', e non già fortuite e imprevedibili, e 2) in merito a tali ineguaglianze deve potersi formulare una valutazione in termini di giustizia e ingiustizia (e quindi si possono pensare assetti sociali alternativi in cui esse siano maggiori o minori); come ha sostenuto F.A. von Hayek, se i processi che ingenerano le ineguaglianze hanno il carattere di processi naturali che sfuggono a un effettivo controllo sociale, allora esse sono attribuibili alla fortuna e non sono né giuste né ingiuste. Ma tutto ciò significa che distinguere tra potere e fortuna implica giudizi controvertibili sui quali non tutte le persone ragionevoli sarebbero d'accordo.

Il secondo tipo di inattività è costituito dall'azione mancata: ciò che Bentham definiva 'azioni negative', e dunque gli atti di omissione contrapposti agli atti di commissione (ad esempio, non cercare di salvare un uomo che annega). Ma in quali casi l'omissione - la mancata prevenzione o limitazione di una determinata conseguenza - è da considerarsi una manifestazione di potere, e in quali invece non lo è? A ciò si può rispondere che una azione negativa è una manifestazione di potere quando: 1) un agente A potrebbe aver compiuto un'azione X; 2) X avrebbe evitato l'effetto Y e 3) A sa, o è ragionevole supporre che avrebbe dovuto sapere, sia 1) che 2). Questa definizione copre tutta una gamma di casi che vanno da quello di una società industriale che non si preoccupa di condurre ricerche sugli effetti dannosi dei suoi prodotti (come l'asbesto o sostanze medicinali nocive), a quello di una società borghese che tollera il lavoro minorile, gli incidenti industriali e altri mali evitabili, così vividamente documentati da Marx ed Engels, a quello infine di uno Stato del Terzo Mondo che non si preoccupa di costituire delle riserve per far fronte ad eventuali carestie.

Alla base delle attribuzioni di potere di questo tipo vi è, ovviamente, l'idea di responsabilità: A è ritenuto responsabile di Y non solo causalmente, ma anche moralmente, legalmente, politicamente, ecc. Il problema della responsabilità solleva quello dei costi e delle condizioni di un'azione efficace. In primo luogo, quali costi comporta, per A e per la società nel suo complesso, prevenire il verificarsi di Y? In secondo luogo, se A è un individuo, può da solo evitare la conseguenza Y, e se è una collettività, è possibile risolvere i problemi dell'azione collettiva? E infine, quale X è rilevante, ossia, dove va ricercata la causa della mancata prevenzione di Y? Le carestie sono imputabili a una mancanza di riserve oppure ad una mancanza di democrazia? In sintesi, se un intervento esterno potesse far cessare una guerra, quali costi avrebbe, da chi dovrebbe essere attuato, e come? Tuttavia, all'interno della classe di azioni negative individuate in base ai criteri sopra enunciati, solo una sottoclasse sarà definibile in modo pertinente in termini di manifestazione di potere. Solo in alcuni casi, infatti, avrà un senso considerare le azioni mancate come manifestazioni di potere. Di solito non ha molta utilità attribuire questo tipo di potere ipotetico, passivo ad attori storici. Quando ciò ha una qualche utilità, questa può essere diretta - come nel caso in cui i cittadini o i critici della società cercano di identificare 'gli uomini di potere', o i movimenti sociali cercano di mobilitarsi contro un determinato gruppo o strato sociale - oppure indiretta, come quando le autrici femministe descrivono esempi storici di patriarcato

in termini di struttura di potere. Ma anche in questo caso, nell'attribuzione di potere entrano in gioco giudizi contestabili.

Consideriamo, infine, il problema degli interessi. Come abbiamo visto, definire gli interessi degli individui significa non solo localizzare il potere ma anche effettuare valutazioni comparative della sua estensione, dato che tali valutazioni sono di norma inseparabili da un giudizio in merito alla rilevanza dei suoi effetti. Il problema di stabilire cosa favorisca e cosa invece danneggi gli interessi delle persone è sempre presupposto nelle attribuzioni di potere, e costituisce spesso la materia del contendere nei dibattiti su questo tema. Consideriamo la questione assai controversa del potere della televisione. Se i fornitori dei programmi e della pubblicità televisivi abbiano potere in rapporto agli spettatori e quanto potere abbiano è in parte, ovviamente, una questione empirica, soggetta alla verifica di una ricerca sistematica. Ma si tratta anche, in parte, di un problema concettuale relativo alla definizione degli interessi delle persone. In qualità di consumatori gli individui hanno interessi definibili in termini di preferenze, ma si potrebbe legittimamente sostenere che hanno anche interessi definibili in termini di benessere e di felicità; e non sembra verosimile un consenso ragionevole sull'ordine di priorità da assegnare all'uno e all'altro tipo di interessi, e nemmeno sulla definizione di ciò in cui essi rispettivamente consistono.Partendo da queste considerazioni possiamo trarre una conclusione generale che costituisce una terza ragione per essere scettici sulla possibilità di una convergenza, e cioè che esistono argomenti convincenti in favore dell'una e dell'altra posizione: sia in favore di una concezione ristretta del potere, sia in favore di una concezione ampliata. Nel primo caso si argomenterà che la concezione ristretta ha confini precisi; che è in grado di specificare a quali verifiche empiriche devono essere sottoposte le ipotesi; che evita molte delle difficoltà insite nella concezione ampliata, e che questa risulta in ogni caso superflua poiché i processi e le relazioni che cerca di includere nella categoria del 'potere' possono essere ricompresi in altri concetti. Nel secondo caso si argomenterà che il potere va considerato un fenomeno unitario, del quale la concezione ristretta coglie solo gli aspetti più superficiali; che di fatto, focalizzando l'interesse esclusivamente su questi ultimi non si presta la debita attenzione all'estensione degli effetti del potere; che le difficoltà menzionate non si risolvono ignorandole o trasferendole sotto un altro concetto; e infine, che le forme più sottili e pervasive del potere sono per loro natura le meno accessibili all'osservazione e le più problematiche per la ricerca empirica.Concluderemo il nostro discorso con alcune

osservazioni a sostegno di quest'ultima asserzione. Quando cerchiamo di comprendere il potere, il modo in cui lo concepiamo è legato in varie maniere al fenomeno che stiamo cercando di comprendere. Il nostro scopo è quello di darne una rappresentazione adeguata a fini descrittivi ed esplicativi, ma la nostra concezione può essere derivata e condizionata dal fenomeno stesso che stiamo cercando di descrivere e di spiegare. Le nostre idee sul potere possono servire a riprodurre e a rafforzare strutture e relazioni di potere esistenti, oppure a contestarle e a sovvertirle; possono contribuire a mantenerle operanti o possono smascherare i principî che ne regolano il funzionamento, e la cui efficacia è accresciuta proprio dal fatto di essere sottratti alla visibilità. Nella misura in cui quest'ultima ipotesi è vera, un aspetto del potere sarà la sua capacità di autonascondimento, che eluderà ogni metodologia incentrata esclusivamente su ciò che è direttamente o immediatamente osservabile. Se si ammette questa possibilità, a nostro avviso, si avrà una ragione decisiva per adottare una concezione ampliata anziché ristretta del potere.

Enciclopedia Italiana - VI Appendice (2000)

di Angelo Panebianco

Potere

(XXVIII, p. 117)

Non tutto ciò che il linguaggio comune definisce potere è tale per le scienze sociali. In primo luogo, non lo è la capacità di disposizione e di manipolazione di beni e risorse naturali. Il cosiddetto p. sulla natura non interessa gli studi sul p. se non quando, e solo quando, incide sulle relazioni di p. fra gli uomini. In secondo luogo, non ogni capacità di perseguire i propri fini è catalogabile come potere. La capacità di perseguire i propri fini è, piuttosto, un possibile sinonimo di libertà, non di potere. Definiamo libero (anziché potente) quell'individuo che è in grado di perseguire i propri scopi in assenza di coercizione esercitata da altri individui (von Hayek 1960). Da queste due 'esclusioni' discendono due

conseguenze: il p. di cui si occupano le scienze sociali è una relazione fra individui, in taluni casi diretta e in taluni casi mediata, filtrata, da organizzazioni e istituzioni; inoltre, il p. è connesso alla libertà nel senso che, essendo incorporata nel p. un'ineliminabile componente coercitiva (Bourricaud 1961; Chazel 1992), l'esercizio del p. comporta sempre una riduzione della libertà altrui. Se prendiamo, per es., la definizione di M. Weber secondo cui il p. designa la possibilità di imporre, in una relazione sociale, la propria volontà "anche di fronte a un'opposizione", ne consegue che colui su cui il p. è esercitato viene privato della libertà di comportarsi come si comporterebbe se l'esercizio del p. non si fosse manifestato. Adattando una distinzione di T. Parsons (1963), il p. in senso stretto corrisponde, in questa prospettiva, al 'potere su' (altri individui), mentre la libertà corrisponde al 'potere di' (fare ciò che si vuole).

Da queste prime battute risulta che il p. è assimilabile a una relazione causa-effetto: il comportamento di A (colui che esercita il p.) causa il comportamento di B (colui su cui il p. si esercita). Questa relazione di causa-effetto è solo modificata, ma non annullata, in presenza del fenomeno delle 'reazioni previste'(Friedrich 1963): l'aspettativa di B che A lo punirà se non si comporterà come (egli, B) presume che A desideri. In questo caso, la causa del comportamento di B non è un comportamento di A ma un'anticipazione mentale di B sui desideri di A.

Quattro sono i modi più comuni di distinguere i diversi tipi di potere. Il primo è quello che li differenzia in ragione del grado di istituzionalizzazione delle relazioni sociali in cui si incarnano. Distingueremo così fra p. stabilizzati (istituzionalizzati), veicolati da istituzioni, e p. instabili che danno vita a relazioni sociali transitorie (Popitz 1986). Una seconda distinzione fa leva sulle ragioni dell'obbedienza: tale è la tipologia weberiana del p. legittimo. Una terza distinzione utilizza come criterio tipologico le risorse del p.: tale è la classificazione (Russell 1938) che distingue p. economico, politico e culturale. Infine, tipi di p. diversi possono essere individuati in ragione dell'ambito su cui si esercitano. Il p. di A su B può riguardare una limitatissima porzione delle attività di B oppure può dilatarsi - come avviene nelle cosiddette istituzioni totali - fino a includere ogni aspetto della vita e delle azioni di B.

Le antinomie del potere

Nella letteratura sul p. si confrontano concezioni assai diverse tra loro. Le principali divisioni possono essere ricondotte a due dimensioni.

a) Potere come relazione fra individui vs. potere 'strutturale'. Questa divisione si sovrappone, anche se non del tutto, a quella che separa l'individualismo e l'olismo metodologici. Secondo l'interpretazione individualistica, il p. è esclusivamente una relazione fra individui. Essa è tale anche nei casi in cui sono coinvolti gruppi, istituzioni, Stati ecc.: in questi casi, nell'impostazione individualistica, il p. è sempre e comunque esercitato da individui, che operano 'in rappresentanza ', o 'a nome', di gruppi, istituzioni, Stati ecc., su altri individui. La definizione di Weber sopra citata, così come le interpretazioni degli autori che a essa si richiamano, per es. R. Dahl (1963), si inscrive, per lo più, nella tradizione individualista.

Diverso è l'orientamento della scuola olista. In questo caso, il p. è il frutto di un'azione impersonale, esercitata da strutture sociali, che 'costringe', vincola, i comportamenti umani e che distribuisce in modo ineguale le risorse dell'influenza sociale. Dell'impostazione olistico-strutturale si danno molte varianti. C'è, innanzitutto, quella marxista. Nella concezione, per es., di N. Poulantzas (1968), il p. sociale si manifesta per il tramite di strutture (il regime di proprietà privata dei mezzi di produzione) che creano una permanente disuguaglianza, sia di libertà d'azione sia di influenza sociale, fra gli uomini. Nella versione neomarxista di S. Clegg (1974), il p., modalità di interazione sociale, va distinto dal dominio, che dipende dal modo di produzione. Le strutture di dominio decidono delle risorse che gli attori possiedono e, quindi, delle possibilità di farne uso in relazioni di potere. Anche al di fuori della tradizione marxista si hanno esempi di concezioni olistico-strutturali del potere. Per es., di questo tipo sono, nel campo delle relazioni internazionali, le concezioni, peraltro fra loro diversissime, di K. Waltz (1979) e di S. Strange (1988). Per Waltz, la potenza relativa degli Stati è inscritta nella struttura del sistema internazionale, di cui elemento centrale è, appunto, la diseguale distribuzione di potenza. Per Strange, il p.

internazionale dipende da quattro fondamentali strutture: la struttura della produzione, la struttura della sicurezza, la struttura finanziaria, la struttura della conoscenza.

Ancora, a questa impostazione va ricondotta la teoria delle 'non decisioni'. In polemica con la teoria decisionale del p. (Dahl 1961), P. Bachrach e M.S. Baratz (1970; v. anche Lukes 1974), hanno sostenuto che il p. che conta, quello che maggiormente condiziona, plasma le relazioni sociali, non si esercita direttamente ma, indirettamente, tramite strutture che fungono da filtro e impediscono che nella 'agenda politica' della comunità entrino quelle decisioni che potrebbero sconvolgere le gerarchie sociali date.

Talora, impostazione individualista e impostazione olista vengono combinate. Un esempio di questo tipo si deve a M. Mann (1986), per il quale dobbiamo distinguere fra 'autorità' e 'p. strutturale'. L'autorità è, in senso weberiano, il p. politico legittimo, ed è esercitata, per il tramite di organizzazioni e istituzioni, da individui su altri individui. Il p. strutturale, invece, è una forma impersonale di p. esercitata da istituzioni (e non da individui). Sfruttando questa distinzione, Mann ha sostenuto che la società moderna (in particolare, occidentale) ha contemporaneamente assistito a un vistoso declino dell'autorità (sotto l'impatto della secolarizzazione, dell'emergere della democrazia di massa, della corrosione delle antiche gerarchie sociali, del venir meno della disponibilità da parte dei cittadini all'obbedienza incondizionata ai comandi impartiti dalle pubbliche autorità) e all'impetuosa crescita del p. strutturale, del controllo e del condizionamento sulla vita di quegli stessi cittadini (avviluppati in fittissime, labirintiche reti di leggi e regolamenti di ogni tipo), esercitati da impersonali, anonime agenzie burocratiche. Anche A. Giddens (1984), con la sua teoria della 'dualità', dell'interazione fra azione e struttura, si colloca all'incrocio delle due tradizioni: Giddens, come i neomarxisti, sostiene che il p. (relazione fra individui) va distinto dal dominio (inscritto nelle strutture), ma, al contrario di loro, non riduce la struttura a una forma di dominio economico né postula una dipendenza unilaterale del p. dal dominio.

b) Potere come dominio vs. potere come scambio. In questo caso, più che a una divisione secca fra due contrapposti blocchi di teorie del p., conviene pensare a un continuum. A un

estremo collocheremo le teorie che trattano il p. come pura relazione di comando-obbedienza sostenuta da risorse coercitive. Potremo parlare di p. come 'dominio': il p., in questa prospettiva, è una relazione sociale che dà luogo a giochi a somma zero. Gli elitisti classici - V. Pareto, G. Mosca, R. Michels, ma anche Weber nei suoi scritti di sociologia politica - o neoelitisti come Ch. Wright Mills (1956) o, più di recente, sulla sua scia, G. Miglio (1988), hanno proposto questa concezione del potere.

Spostandoci lungo il continuum, incontreremo, nella zona intermedia, quelle teorie per cui il p., quando si incarna in relazioni sociali istituzionalizzate (stabilizzate), presuppone sempre una condizione di relativa 'reciprocità': l'esercizio del p. presuppone un consenso di massima da parte di coloro che lo subiscono, una qualche forma di figurato (e revocabile) pactum subiectionis. Per G. Ferrero (1942), il p. può anche esercitarsi sfruttando solo la paura, come avviene nei regimi dispotici, ma la sua stabilità presuppone sempre il consenso. E il consenso dipende dall'esistenza di un accettato e condiviso principio di legittimità (ciò che Ferrero definisce i Geni invisibili della città). Per J. Ortega y Gasset (1921), il p. sociale presuppone sempre il consenso dell'opinione pubblica, venendo meno il quale qualunque p. è destinato a decadere e a essere abbattuto. Condizione di esercizio del p. stabilizzato (diverso dal p. esercitato una tantum, per es., da un rapinatore armato) è il consenso dei subordinati.

All'altro estremo del continuum troveremo le teorie che assimilano il p. a una relazione di scambio (Blau 1964). La relazione resta asimmetrica: nello scambio esercita più p. chi può ottenere anche altrove le risorse di cui l'altro dispone, mentre quest'ultimo (la parte più debole nel rapporto) ha vitale necessità delle risorse controllate dal primo. Ma, in tal caso, la relazione di p. non è assimilabile a un puro esercizio di comando e di obbedienza. Anche chi è in posizione subordinata esercita, entro limiti più o meno ristretti, p. nei confronti del sovraordinato. In tale prospettiva, le relazioni di p. diventano giochi a somma variabile. In versioni estreme (Leoni 1997), l'accentuazione della dimensione dello 'scambio' può arrivare fino a eliminare del tutto, dalle relazioni di p., la componente coercitiva.

Ancorché non del tutto coincidente, la distinzione fra il potere-dominio e il potere-scambio si interseca infatti con un'altra distinzione: quella fra le teorie che enfatizzano il ruolo della coercizione e le teorie che lo minimizzano. Se le prime vanno ricondotte al mainstream, ossia alla tradizione del realismo politico, che da N. Machiavelli a Th. Hobbes, passando per gli elitisti, arriva alle più sofisticate elaborazioni contemporanee (Wrong 1979), le seconde si collocano in posizione più eccentrica. Nell'ambito di una più generale teoria della politica (antirealistica), che recupera e rielabora categorie della classicità greca, H. Arendt (1958), per es., assume il p. come fondato sull'opinione e lo definisce "capacità di agire di concerto" (1970). Anziché una relazione verticale, e asimmetrica, fra chi comanda e chi ubbidisce, il p. diventa il 'mezzo circolante' di relazioni orizzontali di cooperazione sociale. Coerentemente, esso viene rigidamente separato non solo dalla violenza (vista come l'antitesi del p.) ma anche dalla forza. Viene, in sostanza, eliminata la dimensione coercitiva del potere.

Dimensione coercitiva e non coercitiva vengono infine combinate nella teorizzazione di T. Parsons (1963; ma v. anche Deutsch 1963 e Luhmann 1975). Qui la distinzione è fra gerarchia di autorità, cui pertiene l'esercizio (o la minaccia) della coercizione, delle sanzioni, e il p. - assimilabile a moneta circolante, del cui valore di scambio è garante la gerarchia di autorità - concepito da Parsons come strumento di mobilitazione degli impegni in vista di scopi collettivi.

La politica come potere

L'identificazione fra politica e p. - talché studiare la politica significherebbe, essenzialmente, studiare il p., le sue modalità di conquista e di esercizio, nonché le configurazioni istituzionali cui le relazioni di p. danno luogo - è una ricorrente tentazione della scienza politica. È questa la tradizione del realismo politico che, in età moderna, ha in Machiavelli la sua principale fonte di ispirazione. Fra gli elitisti italiani è stato soprattutto G. Mosca, con la sua teoria della classe politica, a dare massima dignità teorica, a cavallo fra Ottocento e Novecento, a questa impostazione.

Molti altri autori (per es., Catlin 1930), sulla scia di Mosca, hanno ribadito l'identificazione fra politica e potere. Tuttavia, si tratta di una scelta che lascia aperti troppi problemi (Stoppino 1989).

Il problema principale è che, essendo il p. una componente di tutte le relazioni sociali, la sua identificazione con la politica porta a una dilatazione incontrollata e inarrestabile della politica; si pone quindi il problema di come isolare il p. politico da altri tipi di p. presenti nella società. Si noti che anche la celebre classificazione di Russell (v. sopra) che distingue il p. politico da quello economico e da quello culturale, alla luce delle diverse risorse utilizzate, non è affatto priva di ambiguità. Chi utilizza quella classificazione, infatti, pensa di isolare e di distinguere il p. politico da altre forme di p. assumendo che specifico del p. politico sia il ricorso alla coercizione. Questa assunzione, tuttavia, è problematica, dal momento che la coercizione, come abbiamo visto, è un elemento caratterizzante del p. in quanto tale, non del solo p. politico. Risulta così difficile identificare, semplicemente, p. e politica. Il fatto è che la presenza della coercizione (o della minaccia della coercizione) è condizione necessaria per identificare il p. politico, ma non sufficiente. Altra condizione essenziale per definire la politica è il fatto che le lotte per il p. abbiano per posta decisioni 'collettivizzate', decisioni che si impongono, con forza vincolante, sull'intera collettività.

Fra i teorici della politica che hanno ripreso e rielaborato l'insegnamento degli elitisti italiani è stato soprattutto H.D. Lasswell che ha tentato di dare più spazio possibile al ruolo del p. e, insieme, di sfuggire ai limiti dell'elitismo classico. Lasswell, infatti, nella sua formulazione più matura (Lasswell, Kaplan 1950), identifica il p. politico nella partecipazione alle decisioni più significative per la vita della società. L'élite del p. si definisce per il suo controllo su alcune risorse strategiche (gli strumenti della violenza, i mezzi di produzione, la produzione di simboli politici). Anche Lasswell, tuttavia, in quella che resta pur sempre una delle più interessanti analisi del p. politico, non sfugge, come osserva Stoppino (1989), al rischio di utilizzare concetti troppo generali perché essi siano davvero adeguati alle necessità di una teoria empirica della politica.

Resta il fatto che nella scienza politica l'enfasi sul p. è alla base di studi fecondi sulle élites politiche (Stoppino 1968). In particolare, si deve a questa tradizione l'approfondimento delle caratteristiche dei regimi democratici e di come il p. si distribuisce e si esercita in tali regimi. Il dibattito che, sulla scia di J. Schumpeter (1944), si è svolto fra cosiddetti elitisti e cosiddetti pluralisti (Stoppino 1989), è sicuramente servito a darci un'immagine più realistica, e una conoscenza più approfondita di quella disponibile in passato, del funzionamento delle 'poliarchie' (Dahl 1971), i regimi politici che, in modo necessariamente imperfetto, si ispirano alla formula politica liberaldemocratica.

Modernità e potere politico

Lo studio del p., e del p. politico in particolare, non è fine a se stesso. Studiando i rapporti di p. si vogliono, per lo più, comprendere meglio certi aspetti essenziali del funzionamento e delle trasformazioni delle società moderne. Ci si chiede, pertanto, se con l'avvento della moderna società di massa, democratica, individualista e capitalista, il p. politico si sia rafforzato o si sia indebolito; se siano stati ridimensionati, grazie alla democrazia, peso e ruolo del p. politico rispetto all'età predemocratica, oppure se questo peso e questo ruolo si siano grandemente accresciuti; se la democrazia liberale sia riuscita a vincolare, costituzionalizzandolo, il p. politico, a sottomettere, almeno entro certi limiti, il governo degli uomini al governo delle leggi; ci si chiede, ancora, se lo sviluppo del mercato abbia tolto spazio allo Stato, abbia ridotto, o sia in procinto di ridurre, per questa via, il p. politico, o se, al contrario, lo sviluppo del mercato abbia rafforzato il p. politico aumentando le risorse a sua disposizione. È difficile dare a queste domande risposte univoche. E ciò significa che restano problematici aspetti cruciali della 'modernità', come dimostra, in modo esemplare, l'esame di due importanti teorie, rispettivamente proposte dal filosofo e scienziato della politica B. de Jouvenel e dall'economista e sociologo L. von Mises.

Per de Jouvenel (1945), la storia del mondo moderno è, in larga misura, la storia di un processo di enorme accumulazione di p. politico. Nell'età moderna, con l'emergere dello Stato, il p. politico si procura risorse finanziarie, strumenti di amministrazione e di controllo (burocrazie) e mezzi coercitivi (eserciti permanenti e corpi di polizia professionali)

sconosciuti nelle epoche precedenti. Sono i mezzi mediante i quali lo Stato riesce progressivamente a indebolire, e in taluni casi a distruggere, tutti i preesistenti poteri sociali. La marcia del p. politico appare inarrestabile; le continue guerre non fanno che rafforzarlo. Anche le rivoluzioni, sostiene de Jouvenel sulla scia di Ch. de Tocqueville, lo rafforzano. Il costituzionalismo, nell'età liberale, rappresenta un tentativo di imbrigliarlo parzialmente, di frenarne almeno in parte la crescita, ma si tratta, in sostanza, di un fuoco fatuo. Con la democrazia di massa il p. politico si libera degli ultimi residui vincoli: un re è infatti vincolato alla tradizione, ma un ceto politico che si autodefinisce depositario della volontà popolare non conosce limiti o vincoli di sorta. Con lo 'Stato provvidenza' il p. 'democratico' amplia al massimo la sua sfera di intervento. La democrazia di massa tende a convertirsi in democrazia totalitaria, in tirannia delle minoranze in nome e per conto delle maggioranze.

Diversa è la prospettiva di von Mises. Per von Mises (1927), ciò che caratterizza il mondo moderno non è lo sviluppo dello Stato ma quello del mercato. Il mercato è il luogo in cui si realizza la sovranità del consumatore, è lo strumento per eccellenza di una cooperazione pacifica che si realizza tramite la concorrenza. Lo sviluppo dei mercati è alla base della società libera. Libertà politiche e democrazia ne sono indispensabili corollari. Con il passaggio dalle economie di sussistenza all'economia di mercato si è data per la prima volta agli uomini la possibilità di essere liberi, non solo dal bisogno ma anche, ciò che qui più ci interessa, dall'oppressione esercitata dai detentori del p. politico. Con lo sviluppo del mercato e delle connesse libertà politiche, il p. politico è sospinto entro confini più angusti di quelli esistenti nel passato. Al p. politico restano, certamente, fondamentali funzioni: vegliare sull'osservanza delle regole che permettono il funzionamento dei mercati, sanzionare coloro che approfittano della libertà per coartare la libertà altrui, ma nulla più di questo. Anche la guerra, grande 'matrigna' del p. politico, è destinata a perdere importanza in un mondo in cui diventa sempre più facile procurarsi sul mercato quei beni che in passato potevano essere ottenuti solo con i saccheggi e le conquiste militari. Naturalmente, secondo von Mises (1944), la società libera, fondata sul mercato, è costantemente minacciata dai tentativi del p. politico di uscire dal recinto in cui essa cerca di confinarlo. Nel 20° secolo è il socialismo burocratico (nelle sue diverse varianti, di destra e di sinistra) che cerca di espandere quei confini tramite l'interventismo statale e il protezionismo. Se e quando esso

vince, non fa che distruggere i fondamenti stessi della civiltà moderna, riportando la penuria economica, l'oppressione politica e le guerre proprie delle età precedenti.

Per de Jouvenel, l'età moderna è caratterizzata da una crescita senza precedenti del p. politico. Per von Mises, è dominata dal conflitto fra la tendenza al drastico ridimensionamento del ruolo e del peso del p. politico per effetto dello sviluppo del mercato e gli sforzi dei detentori del p. politico di riprendersi il ruolo che essi avevano nelle età precedenti.

Fenomeno elusivo e ambiguo per eccellenza, il p. si presta a essere considerato in modi assai differenti. Come le opposte visioni di de Jouvenel e di von Mises testimoniano, il p. politico, fenomeno per eccellenza elusivo e ambiguo, si presta sempre a una molteplicità di letture e di interpretazioni.

AUTORITÀ

Enciclopedia del Novecento (1975)

Autorità

di Augusto Del Noce

sommario: 1. Eclissi dell'idea di autorità e crisi del mondo contemporaneo. 2. Autorità e potere. 3. Autorità e rivoluzione. 4. L'Occidente e il tramonto dell'autorità. 5. I totalitarismi e la negazione dell'autorità. 6. Lo spirito borghese e l'autorità. 7. L'idea di autorità nell'età liberale e nel primo dopoguerra. 8. Conclusioni. □ Bibliografia.

1. Eclissi dell'idea di autorità e crisi del mondo contemporaneo

L'eclissi dell'idea di autorità è tra i tratti essenziali del mondo contemporaneo: ne è anzi, certamente, il tratto più immediatamente percepibile. Si possono quindi considerare significativi al riguardo non tanto gli studi dedicati all'argomento, per la maggior parte, del resto, inadeguati, quanto piuttosto gli aspetti dello stesso mondo contemporaneo, assunto a oggetto di riflessione. E ciò nella misura in cui si è disposti a leggerli con la mente libera dal presupposto dogmatico della superiorità o dell'irreversibilità del presente, o della sua considerazione come punto di partenza di un processo di liberazione che avverrà nel futuro.

È inutile soffermarci sulle varie metafore con cui l'eclissi dell'idea di autorità può essere espressa, e che si compendiano poi in una sola: ˂Scomparsa dell'idea del Padre'; o sulla descrizione dei modi in cui si manifesta (crisi della famiglia, della scuola, della Chiesa). Per intendere la profondità del rovesciamento e misurarne l'ampiezza, basterà riflettere sull'opposizione tra l'etimo del termine ˂autorità' e il significato che tale termine ha oggi generalmente assunto. Auctoritas deriva infatti da augere, ˂far crescere'. Per comune origine etimologica è connesso con i termini Augustus (colui che accresce), auxilium (aiuto che viene dato da una potenza superiore), augurium (termine anch'esso di origine religiosa: voto per una cooperazione divina all'accrescimento). Se si prendono in considerazione altre lingue, si constata una struttura ideale comune. Così il tedesco auch (anche) è l'imperativo del gotico aukan (accrescere). Nell'etimologia di autorità è dunque inclusa l'idea che nell'uomo si realizza l'humanitas quando un principio di natura non empirica lo libera dallo stato di soggezione e lo porta al fine che è suo, di essere razionale e morale; la libertà dell'uomo, come potere di ˂attenzione' e non di ˂creazione', consiste infatti nella capacità di subordinarsi a questo superiore principio di liberazione. Oggi, invece, la sensibilità corrente associa per lo più l'idea di autorità a quella di ˂repressione', la fa coincidere, al contrario di ciò che l'etimo esprime, con ciò che arresta la ˂crescita', che vi si oppone. Importa quindi osservare come l'eclissi attuale dell'idea di autorità coincida con il maggiore tra i rovesciamenti che siano stati operati nella storia. Una verifica di ciò si può avere guardando i risultati finora raggiunti dalle mire distruttive della ˂rivoluzione totale'. Gli interrogativi che ne conseguono sono: se questa pars destruens della rivoluzione decreti lo scacco

irreversibile dell'idea di autorità, o se invece vi siano segni che permettano di parlare di un'eclissi anziché di un tramonto; se, posta l'irreversibilità, essa segni un processo verso il nichilismo, o se gli aspetti deteriori della situazione presente non siano invece spiegabili come relativi a una crisi di crescenza.

È possibile cogliere nella luce più chiara la sostanza tradizionale dell'autorità, volgendo l'attenzione in modo particolare alla famiglia, per la compresenza in essa di generazione fisica e morale: padre e madre sono veramente autori in senso fisico, attraverso la generazione fisica, e ʿauttori' - nel significato che Vico dà a questo termine - attraverso l'educazione, intesa come processo di elevazione dalle esperienze immediate dello spirito all'apprendimento dell'ordine dei valori.

Dalla riflessione sul paradigma della famiglia tradizionale deduciamo, dunque, che si ha autorità in quanto si è ʿauttori'; ma i genitori, chiaramente, non possono essere tali che in quanto ʿconsegnano' e in quanto aiutano. Ora, nel mondo contemporaneo, l'unità di generazione e di educazione è andata infranta. Ciò che i genitori possono ʿconsegnare' moralmente non è più visto come valore, bensì piuttosto come disvalore, ed è considerato ostacolo a quanto si è soliti chiamare ʿrealizzazione'. Giungiamo così a un punto cruciale: la crisi dell'idea di autorità è connessa con quella dell'idea di tradizione. Tale crisi non può essere anzitutto considerata come un fenomeno di carattere sociologico; all'idea di autorità sono, infatti, sottese tutte le categorie filosofiche. Procedimento valido è perciò soltanto quello che parte da una considerazione filosofica, per arrivare poi alla riflessione sui motivi politico-sociali e sociologici. Un'indagine svolta in senso inverso non condurrà a risultati significativi e, soprattutto, per la varietà dei motivi nei quali s'imbatterà, rischierà di perder di vista l'essenza del problema. Ancor più grave, d'altra parte, è l'accettazione del presupposto per cui le metafisiche non sarebbero che riflessi di determinate condizioni storiche.

Evidente è la connessione tra la crisi della famiglia e quella della scuola. Questa non si presenta più come l'istituzione in cui il maestro promuove una presa di coscienza di quella civiltà nella quale il nuovo venuto deve entrare e alla quale deve dare continuità. Nell'orizzonte tradizionale, quali che siano le sue molteplici forme di manifestazione, la presa di coscienza, cui il maestro deve condurre, consiste sia nel far emergere quelle verità-valori che sono eterne e dal riconoscimento delle quali - anche in senso trascendentale - ha tratto significato la civiltà, sia nel definire l'idea del Verbo, come Maestro interiore e

saggezza increata, partecipando alla quale si rende possibile la comunione degli spiriti in una stessa verità. Oggi, invece, ci troviamo di fronte a una sorta di autogoverno di giovani che si emancipano dal peso del passato, e che si servono dell'insegnante come di un istruttore nelle tecniche di liberazione. La riduzione della tradizione a ʿpassato', a quel che non è più, spiega la frequente critica di nozionismo (trasmissione di nozioni ʿmorte') rivolta all'insegnamento tradizionale. Anche questa polemica e la contestazione nella scuola ad essa legata non si spiegano che in rapporto all'eclissi dell'idea di autorità.

Altro aspetto evidente dell'eclissi dell'autorità è la crisi presente della Chiesa: come risulterà con maggiore chiarezza più oltre, la critica delle strutture autoritarie della Chiesa, quale viene svolta, ad esempio; da H. Küng, trova la sua radice nella ricerca della riformulazione del cristianesimo in una concezione filosofica in cui non c'è posto per l'idea di autorità. Ciò è tra l'altro dimostrato dalla polemica tra il Küng e il Rahner, da cui è difficile non trarre l'impressione della maggiore consequenzialità del primo: sul cammino della suddetta riformulazione non ci si può fermare.

La centralità del tema dell'autorità si trova pure confermata negli esiti più sconcertanti del nuovo modernismo religioso, nella cosiddetta teologia della ʿmorte di Dio', punto d'arrivo della ʿrivoluzione nella teologia'. Non è certo un caso che il più coerente tra questi teologi, l'Altizer, parli della morte di Dio Padre in Gesù Cristo. L'eliminazione dell'idea del Padre doveva giungere fino alla teologia.

Da quanto finora si è detto, appare chiaro quale sia l'avversario ʿideale' e ultimo della rivoluzione che vuole portare alla scomparsa dell'autorità. È l'unità greco-romano-cristiana, quale ha trovato la sua espressione nella Chiesa cattolica tradizionale. Già per il vecchio modernismo si parlò di un cedimento del cattolicesimo rispetto al protestantesimo. Ciò può servire a intendere la continuità tra i due modernismi e, insieme, a mostrare nel secondo l'invasione del campo del cattolicesimo da parte di un protestantesimo che, nel suo processo storico, è andato separandosi da qualsiasi vincolo che ancora lo legasse al cattolicesimo.

L'esame dell'idea di autorità conduce quindi al cuore della crisi contemporanea. Mentre, da un lato, si deve constatarne l'eclissi, dall'altro l'indagine sulla sua genesi può portarci a coglierne l'essenza stessa, liberata da tutte le possibili incrostazioni e deformazioni, determinatesi nel corso della storia.

2. Autorità e potere

Occorre anzitutto distinguere autorità da potere: ‟questo termine di ʿpotere' evoca quasi inevitabilmente l'idea di potenza e di forza, e soprattutto di una forza materiale, di una potenza che si manifesta visibilmente al di fuori e si afferma attraverso l'impiego di mezzi esterni; e tale è, per definizione, il potere temporale. Al contrario, l'autorità spirituale, interiore per essenza, non si afferma che di per se stessa, indipendentemente da ogni appoggio sensibile; e se si può ancora parlare di potenza o di forza non è che per una trasposizione analogica [...]" (v. Guénon, 19643; tr. it., pp. 27-28). In questa definizione, a mio giudizio tra le più efficaci, è da sottolineare, oltre al concetto di ʿinteriorità' (la comunanza di valori impedisce, infatti, che il rapporto gerarchico proprio dell'autorità possa essere assimilato a quello del padrone e del servo), anche quello di ʿindipendenza da ogni appoggio sensibile'. Il problema dell'autorità è di fatto rapporto tra l'uomo e l'invisibile, primato dell'invisibile: questo primato, a conferma dell'immanenza della metafisica dell'essere al ʿsenso comune', che è tesi propria di questa metafisica, si ritrova anche nelle società primitive (v. Servier, 1964).

La distinzione tra autorità e potere, anche quando è ripetutamente affermata, è molto raramente interpretata nel suo significato autentico e profondo. Si prenda, ad esempio, il volume di Th. Eschenburg, Über Autorität (1965). Vi si legge che l'auctoritas determina una spontanea accettazione del volere di un altro a causa della fiducia nella superiorità riconosciuta di questo, di modo che l'autorità diventa una forma particolare di dipendenza da altri uomini, che ha la sola caratteristica di essere, originariamente, accettata interiormente, per poi diventare un'abitudine e dare origine a una dipendenza costante. L'autorità è, dunque, nient'altro che una delle forme del potere: tesi che trova appoggio nella concezione - tipicamente sociologica - che Weber ha dell'autorità e nelle sue distinzioni tra l'autorità dell'ʿeterno passato', del dono di grazia personale o ʿcarisma', e della ʿlegalità'. Si ha, cioè, confusione tra autorità e potere quando non si rapporti l'idea dell'autorità alla metafisica del primato dell'essere sul divenire e, di conseguenza, non si tenga conto del fondamento sopra-umano dell'autorità.

Le conseguenze filosofiche della confusione tra autorità e potere sono incalcolabili. Solo, infatti, se ci poniamo dal punto di vista della loro radicale distinzione, possiamo parlare di

una metafisica distinta dall'ideologia. La loro indistinzione comporta invece l'assorbimento della metafisica nell'ideologia, intesa come atto pratico, destinato a legittimare, dal punto di vista dell'essere, una determinata forma di potere. La critica prende perciò la forma della spiegazione delle religioni e delle metafisiche (necessariamente poste al plurale) attraverso il ricorso ai fattori storici. Il ritenere che il concetto di autorità possa venir risolto in quello di potere coincide, quindi, con la ˙discriminante marxiana', apertamente o surrettiziamente accolta da gran parte della cultura contemporanea. Perciò lo spirito critico viene oggi identificato molto spesso, e anche da coloro che in apparenza se ne sentono o professano lontani, con il pensiero marxiano o post-marxiano (nel senso che, accettate tutte le negazioni del marxismo, procede oltre). Al termine di questo processo troviamo che l'unica conoscenza valida diventa la scienza, nella sua estensione al mondo umano.

Il fenomeno totalitario, come quello in cui l'estensione massima del potere ha portato a negare, insieme, l'idea di autorità e quella di libertà, ha fatto sì che anche studiosi di orientamento laico si siano proposti la questione della definizione dell'autorità in termini diversi da quelli consueti alla pubblicistica illuministico-radicale. Prenderò le mosse dal saggio di H. Arendt (v., 1961), scrittrice che ha affrontato il problema dopo aver approfondito le questioni sollevate dai totalitarismi. Ciò mi è parso opportuno in quanto il pensiero della Arendt, discepola di K. Jaspers, pur non coincidendo completamente con il mio, non ne è neppure troppo lontano, così che una discussione si prospetta possibile. Ma quel che soprattutto importa è il fatto che essa abbia incontrato in forma nuova il problema dell'autorità, dopo quello dei totalitarismi. Il problema dei totalitarismi porta infatti a rivedere completamente l'impostazione del problema dell'autorità, rispetto a quello che suol dirsi ˙moderno', e che ha le sue radici nell'illuminismo.

L'obbedienza e la dipendenza (o anche la disciplina), che l'autorità richiede, sono per la Arendt qualitativamente diverse sia dall'idea di ˙persuasione', sia da quella di ˙coercizione forzata'. La persuasione è soggettiva, egualitaria e raggiunta attraverso quel processo che oggi suol dirsi ˙dialogo'. Ma una volta distinto il concetto di autorità da quello di forza coercitiva, o da quello di persuasione, dobbiamo ricondurlo a quello di ˙evidenza', ravvisando in questo concetto la grande scoperta della metafisica greca. La sottomissione della mente all'evidenza è per un verso più radicale di quella ottenuta attraverso la forza o la persuasione; essa però ha, insieme, un carattere di liberazione, che è liberazione dalla pressione delle forze inferiori o esterne. Ci pare di dover segnalare la coincidenza di questa

veduta con quella di un troppo poco conosciuto filosofo italiano, C. Mazzantini. Questi, pur senza prendere in esame direttamente il concetto di autorità, tratta il concetto di evidenza in senso parallelo a quello della Arendt. Per il Mazzantini la grande scoperta del pensiero greco e la fondazione della sua perenne verità è quella dell'ʿevidenza', intesa non come forza che costringe, ma come luce che illumina; necessaria, bensì, e tale da escludere la possibilità del suo contrario, ma non esercitante forza sull'intelletto (v. Mazzantini, 1935, p. 41). Tale tema è da lui connesso con quello della critica sia del razionalismo teologico (e della ʿfilosofia cristiana'), sia del volontarismo e arbitrarismo (fideismo, esistenzialismo religioso, empirismo).

L'idea di autorità comporta quindi: a) una sovraumanità del vero, per cui la dipendenza da essa coincide con la liberazione dal dominio di altri uomini; b) il fatto che l'uomo non obbedisca a una potenza arbitraria; c) d'altra parte, che la dipendenza non sia trasferita in Dio stesso; che la sua ʿsaggezza', cioè, non venga concepita come una norma alla quale il suo volere sia subordinato. I punti b) e c) coincidono con la critica che il Rosmini muove, rispettivamente, ai sistemi di Leibniz e di Occam, e all'insieme delle loro conseguenze. Il pensiero del Rosmini forse potrebbe essere interpretato come tentativo di purificare il pensiero tradizionale cristiano dagli elementi che portano alle opposte deviazioni rappresentate da questi due sistemi, che, se ancora intendono muoversi nell'ortodossia religiosa, pure contengono le premesse di tutte le successive forme eterodosse. Benché il Rosmini faccia scarso uso del termine autorità, il suo pensiero è oggi di eccezionale importanza per una fondazione rigorosa della teoria dell'autorità: egli è il filosofo di una Restaurazione, del tutto distinta da ʿreazione' intesa come idoleggiamento di un ordine storico passato. Perciò l'elemento basilare dell'ordine è visto da lui nell'essere teologicamente infuso, immanente nella dialettica vitale, sicché esso reclama una presenza autoritaria dell'essere ed è un'epifania dell'essere stesso.

Riprendendo il concetto di sovraumanità, diciamo che esso porta a connettere l'idea di autorità con quelle di tradizione e di religione. L'idea di tradizione deve d'altra parte essere collegata con quella della metastoricità della verità, la quale stabilisce a sua volta una connessione fra tradizione e sacro (v. tradizione). L'idea di autorità, e con essa quelle di tradizione e di sacralità, sono inseparabili dalla filosofia del primato dell'essere. Con una formula riassuntiva affermeremo che nella filosofia del primato dell'essere l'autorità fonda il

potere, mentre nella filosofia del primato del divenire il potere riassorbe in sé l'autorità, come si può vedere nelle sue conseguenze ultime.

Il punto centrale resta comunque il rapporto tra ˙autorità' ed ˙evidenza'. Compreso questo, è possibile rendersi conto del carattere, tanto più pericoloso perché indiretto, della presente lotta contro la religione. Si cerca di staccarla dalla filosofia del primato dell'essere; scardinati quelli che una volta erano detti i preambula fidei, il rovesciamento ˙orizzontalistico' della teologia nell'antropologia avviene nel più naturale dei modi. La filosofia del primato dell'essere sembra ormai definitivamente tramontata, In realtà l'obiezione che essa deve superare è di non poter rendere conto della storia; le si oppongono i temi del ˙progresso' e della ˙modernità'. Il problema sarebbe a questo punto di vedere se proprio la comprensione della storia contemporanea, come esito della forma di pensiero che le è avversa, non comporti il suo ritrovamento. Il principio di non- contraddizione, che è a fondamento di tale filosofia, non può infatti essere oggetto di dimostrazione diretta, ma può soltanto essere provato negativamente.

Il principio ideale dell'autorità deve, dunque, essere cercato nella metafisica classica. Tuttavia gli storici del pensiero politico si soffermano generalmente soprattutto sulla dottrina politica romana. In essa l'autorità assume il senso di ˙fedeltà alla fondazione'. Da ciò la dipendenza dell'autorità dei viventi dall'autorità dei fondatori; la trasmissione ereditaria dell'autorità degli antenati (i maiores) ai patres membri del senato; la conseguente distinzione tra auctoritas e potestas; il rispetto sacro della vecchiaia perché il vecchio era più vicino agli antenati. Il crollo della metafisica classica fece sì che la fedeltà romana alla fondazione - che aveva un significato religioso, poiché era intesa come strettamente connessa col volere degli dei e perciò era destinata a incontrarsi con tale metafisica (Cicerone) - assumesse col tempo forme affatto irreligiose, toccando l'acme nei movimenti nazionalistici del nostro secolo.

3. Autorità e rivoluzione

L'eclissi dell'idea di autorità è dunque il tratto che definisce ˙epocalmente' il mondo contemporaneo. Innanzitutto si richiede una determinazione cronologica dell'˙epoca', e cioè l'individuazione di quell'avvenimento decisivo che ha condizionato un periodo della storia e

che, a motivo delle categorie valutative in esso prevalenti, si differenzia nettamente dal precedente. L'avvenimento decisivo è la guerra mondiale (riteniamo si debba parlare di due tappe di un'unica guerra mondiale anziché di due guerre mondiali), caratterizzata dall'essere stata sin dall'inizio intesa come guerra-rivoluzione e dall'aver posto le premesse per un processo rivoluzionario non ancora ultimato. I momenti della demolizione dell'autorità e della tradizione risultano puntualmente connessi con le tappe di volta in volta effettuate sul cammino dell'attuazione della rivoluzione. Si ritiene di dover precisare, a questo punto, che il termine ʿrivoluzione' cambia significato a seconda che sia riferito alla filosofia del primato dell'essere o a quella del primato del divenire e al passaggio che in essa si verifica dalla filosofia speculativa alla filosofia della prassi. Secondo la prima, rivoluzione è ʿrisorgimento' di una tradizione e di un'autorità più autentiche; nell'ambito del secondo modo di pensare compare invece la contrapposizione radicale di autorità (tradizione) e libertà.

Nel trentennio che ci separa dalla fine dell'ultima guerra mondiale, la seconda concezione è prevalsa sino a determinare il pensiero dei ʿnuovi' teologi. Tale prevalenza si è identificata col sentimento di una ʿgrave cesura', per cui il passato, con tutte le sue ʿautorità' e i suoi ʿcomandamenti', che si presentano come ʿeterni', sarebbe stato travolto in quella immensa tragedia cosmica che, per usare il linguaggio gnostico, segnerebbe il passaggio dall'uno all'altro ʿeone'; o, nei termini della ʿgnosi rivoluzionaria', dal ʿregno della necessità' al ʿregno della libertà'. Intesa la rivoluzione come rovesciamento totale, questo passaggio sarebbe caratterizzato dalla negazione di ogni dipendenza, cioè dal radicale ateismo, nonché dalla negazione di un'essenza immutabile dell'uomo e di un immutabile ʿsenso comune'. Ne deriva che la rivoluzione totale non potrà essere operata che dalla storia. Tuttavia il pensiero rivoluzionario, nella coerenza raggiunta col marxismo, conserva a suo modo l'idea di autorità, riferendola alla storia. La crisi totale dell'autorità consegue, quindi, alla crisi del pensiero rivoluzionario, che ha compiuto il tentativo di restaurarla dopo la fine della concezione tradizionale.

Tornando al successo dell'idea di rivoluzione, essa ci pare la conseguenza delle premesse della cultura illuministico-progressista. L'identificazione dello spirito moderno con lo spirito antitradizionale ha portato a definire in termini di critica dell'autorità l'intero processo di pensiero e di civiltà dei secoli che vanno dal XVI a oggi, così che il rifiuto presente dovrebbe essere caratterizzato, per usare l'espressione baconiana, come il temporis

partus masculus. Da una parte il mito, incapace di dar ragione di se stesso e generante di conseguenza il dogmatismo; dall'altra lo spirito critico, procedente dall'abbandono della teologia e della metafisica speculativa, sino alla scoperta della genesi mondana delle illusioni metafisiche e teologiche. Quelle che oggi sono dette scienze dell'uomo segnerebbero una tappa fondamentale sulla via del compimento di questa liberazione illuministica.

La concezione progressista della storia incontra, però, oggi, gravi difficoltà, proprio in relazione a quella capacità di render conto della storia che appariva come il suo maggior argomento. Il progresso nella libertà era di regola fatto coincidere con la sostituzione di un'autorità non dispotica a un'autorità precedente ritenuta tale. Così l'autorità interiore della coscienza era contrapposta all'autorità della Chiesa; l'autorità della ragione all'autorità della Rivelazione; e, ancora, era propria del pensiero rivoluzionario l'idea di un'autorità della storia, coincidente con l'universalità morale, e che postulava la fine del dominio dell'uomo sull'uomo. Tuttavia il conflitto era ancora tra due autorità: quella della fede e quella della ragione. Ora, invece, l'attuale permissivismo sostituisce alla libertà ʿdi', la libertà ʿda'. La liberazione coincide con l'affermazione della libertà istintuale.

Vediamo qui come la mentalità progressistico-illuministica debba venire a trovarsi in difficoltà insuperabili allorché voglia cercare di spiegare il fenomeno dei totalitarismi in cui si ha, insieme, la negazione di autorità e di libertà. La difficoltà, a mio avviso, dipende dal fatto che il totalitarismo rappresenta l'estensione massima del potere correlativamente alla negazione massima dell'autorità: vi si può ravvisare l'esito della rivoluzione nell'aspetto in cui la sua idea è punto terminale della filosofia del primato del divenire, come contraddizione con il programma di liberazione universale. Propria della concezione progressista è altresì l'idea della linea ascendente, irreversibile, del tempo, pur se non si nega che il cammino verso la libertà possa incontrare ostacoli. Ma quale che sia il valore di questa ammissione - di fatto si continua a pensare in termini di opposizione tra principio di autorità, legato alla metafisica e alla religione della trascendenza, e affermazione della libertà, legata al principio ʿmoderno' dell'immanenza - resta fisso l'ideale irreversibile del progresso come liberazione dalla dipendenza. Caratteristica della situazione presente è la radicalità e un'adesione quanto mai vasta alla critica dell'autorità. Nel passato si trovano, invece, segni premonitori dell'eclissi dell'idea di autorità, ma sempre accompagnati da resistenze che limitavano il fenomeno a strati socio-culturali determinati e per lo più

minoritari. Oggi, d'altra parte, la crisi dell'autorità non intacca soltanto il pensiero religioso-trascendente; le stesse aspirazioni del pensiero laico-illuministico ne risultano coinvolte, allorché la domanda che si propone è se il nichilismo non debba essere considerato il termine della linea ascendente del processo occidentale di liberazione. Sembra difficile poter parlare di crisi di crescenza, quando non si riesce a configurare - sia pure in un futuro non troppo prossimo - un ideale.

4. L'Occidente e il tramonto dell'autorità

Epicentro della crisi dell'autorità è l'Occidente. Occorre distinguere le idee, diversissime, di Europa e di Occidente. Con la prima si allude alla continuità di un processo di civiltà che muove a partire dall'Oriente. Quando parliamo di Occidente e di Oriente, intendiamo invece esprimere un'opposizione, quella dello spirito attivistico, pragmatistico, ecc., allo spirito contemplativo. La situazione presente è caratterizzata dalla sostituzione dell'idea di Occidente a quella di Europa. È da osservare come sia aspetto di questa sostituzione la coincidenza tra l'eclissi dell'idea di autorità e quella dell'idea di Europa. Ma come ha potuto l'Occidente diventare il luogo del tramonto dell'autorità? Ci si deve ancora una volta riferire alla rivoluzione, intesa nel senso di liberazione totale dal passato, assunta a ʻsegno dei tempi' a seguito, come s'è detto, della guerra mondiale.

Dinanzi al problema posto dalla rivoluzione marxista si presentavano due vie: una, quella del ripensamento della metafisica classica per liberarla dagli aspetti che avevano portato alla sua crisi; l'altra, quella di procedere oltre il marxismo, dopo averne accettato le negazioni rispetto al pensiero metafisico, per liberarlo dai residui di tradizioni messianiche e apocalittiche - ciò in ragione di quella certa riconciliazione col passato che aveva reso possibile l'edificazione del nuovo Stato russo. La caratteristica della situazione di oggi è il riconoscimento delle opposizioni non mediabili: per un verso la filosofia del primato del divenire è giunta ormai alle sue conseguenze ultime, negando semplicemente, e non inverando da un punto di vista superiore, la filosofia del primato dell'essere; per un altro verso, i rappresentanti delle forme di pensiero, che dipendono da questa metafisica o che la presuppongono (come nel caso della fede religiosa), hanno in generale tentato forme di sincretismo, sempre in verità labili, con aspetti della posizione di pensiero opposta. L'errore

intellettuale di fondo è, dunque, la permanenza della tesi dell'ʿinveramento'. In questa direzione non si può procedere che verso posizioni di oltremarxismo, che comportano un'accentuazione della negazione di autorità, di tradizione, di metafisica, di religione, così da giungere a una completa ʿsecolarizzazione', all'eliminazione totale dell'aspetto ʿreligioso'.

Un'indagine sui movimenti rivoluzionari oltremarxisti, tutti incentrati su una critica radicale dell'autorità, implica che l'attenzione si volga preliminarmente, scegliendo tra la molteplicità delle espressioni, all'esame del surrealismo - quale manifestazione particolarmente significativa dell'avanguardia letteraria -, del pensiero di W. Reich e della Scuola di Francoforte.

Il surrealismo deve essere considerato non come un fenomeno artistico, nel senso in cui l'arte si distingue da altre forme di vita spirituale, bensì, soprattutto, come un fenomeno rivoluzionario, caratterizzato dalle categorie della totalità; esso, infatti, non intende operare soltanto una rivoluzione nell'arte, ma una rivoluzione attraverso l'arte. Il surrealismo differisce dal marxismo nel senso che esso non considera il mutamento dell'uomo come riflesso della rivoluzione sociale e politica, ma sostiene che la società degli uomini liberi seguirà invece al ʿrifacimento dell'intelletto umano'. I rapporti del surrealismo con il comunismo vanno da una prima adesione nel 1930, al dissenso con lo stalinismo e alla ricerca dell'accordo con Trotzki, per concludersi nel 1947 con una separazione dovuta alla presa di coscienza del diverso carattere rivoluzionario. Di grande interesse è la dichiarazione di rottura, contenuta nel manifesto collettivo Rupture inaugurale, pubblicato in occasione della Mostra internazionale del surrealismo (Parigi 1947), che verte essenzialmente sull'inadeguatezza del marxismo in rapporto a un"ʿoffensiva in grande stile contro la civiltà cristiana". Questa non può essere rovesciata dal mutamento dei rapporti economici. La rivoluzione borghese ha finito con il conciliarsi con la civiltà cristiana; lo stesso pericolo incombe sul marxismo. Sarebbe proprio la sua estrema spregiudicatezza morale a compromettere la sua forza rivoluzionaria: quella spregiudicatezza che si esprime nella tesi leninista per cui nessun limite morale si pone per l'azione rivoluzionaria, dato che non c'è separazione di fini e di mezzi, i secondi essendo organicamente subordinati al fine che si deduce dal divenire storico. Questa sorta di machiavellismo portato alle conseguenze estreme consentirebbe di fatto ogni sorta di compromessi ʿregressivi', per cui la rivoluzione diventerebbe prigioniera della morale tradizionale e si determinerebbe un processo in nome

della necessità dell'ordine, dell'autorità, della restaurazione della famiglia, sino a che nulla impedirebbe la restaurazione della religione.

I surrealisti propugnano un'intransigenza morale nell''immoralismo'. La legge morale deve essere sempre trasgredita, 'ma solo in direzione del progresso'. Parliamo di intransigenza morale nell'immoralismo: essi si rifiutano di vedere nel debellamento dell'ordine cristiano il risultato automatico della rivoluzione economica: dire questo sarebbe semplicemente sostituire alla dipendenza da un idolo la dipendenza da un altro idolo - a quella dal Dio trascendente, quella da una storia deificata. Da cui la conclusione del manifesto: "ritorniamo ai costumi, oggetto delle nostre preoccupazioni più costanti; sarebbe assurdo contare solo sulla rivoluzione politica per mutarli [...]. Questi teorici [i successori di Marx] non hanno mai denunciato la morale attuale se non quando, nel farlo, intravvedevano un vantaggio politico immediato. Sade e Freud, al contrario, hanno aperto la strada. Qualunque sia la dottrina che deve succedere al cristianesimo, vediamo in Sade e in Freud i precursori designati della sua etica" (v. surrealismo).

Interessanti sono pure le dichiarazioni con le quali il maggior teorico del surrealismo, A. Breton, riassume il suo programma alla vigilia della morte: "Rovinare definitivamente l'abominevole nozione cristiana del peccato, della caduta originale, dell'amore redentore, per sostituirle con tutta certezza quella dell'unione divina dell'uomo con la donna [...]. Una morale basata sull'esaltazione del piacere spazzerà presto o tardi l'ignobile morale della sofferenza e della rassegnazione, mantenuta dagli imperialismi sociali e dalla Chiesa [...]". L'importanza di questo passo consiste anzitutto nell'accenno alla caduta iniziale. A giudizio di chi scrive (cfr. il mio volume Il problema dell'ateismo, Bologna 1964) la dialettica del razionalismo, inteso come negazione del soprannaturale, muove da un'originaria opzione senza prove nei confronti della negazione della caduta iniziale. Perciò, nella sua conclusione ultima nel pensiero rivoluzionario, dovrà porre il suo criterio di verità nel risultato storico. In secondo luogo si ha l'antitesi assoluta tra cristianesimo e nuova morale rivoluzionaria; questa non 'conserva' ('supera', 'invera', ecc.), ma semplicemente 'nega', per cui la frattura rispetto alla continuità storica è posta come decisiva. In terzo luogo c'è l'accenno alla rivoluzione sessuale, vista non soltanto come cangiamento, per radicale che sia, in un particolare aspetto del costume, ma come "rivoluzione attraverso il cangiamento del senso dei rapporti sessuali".

Il manifesto surrealista del 1947 non ebbe molti echi, sul momento, né tra i politici, né tra gli intellettuali. Oggi, possiamo ben dire che la storia degli ultimi decenni ha proceduto esattamente nel senso auspicato dalla cultura ˙progressiva' e che la sconfitta o l'arginamento in Occidente del marxismo politico è stata la condizione per il successo di quello che abbiamo già chiamato ˙oltremarxismo'. Il marxismo culturale ha avuto una funzione di rottura, ma non avrebbe potuto mantenerla senza il soccorso di queste forze rivoluzionarie eretiche rispetto ad esso. E, d'altra parte, queste ultime non avrebbero potuto affermarsi senza la frattura prodotta dal marxismo. In certo senso diventa lecito dire che marxismo e oltremarxismo si sorreggono a vicenda, pur senza potersi conciliare.

Quel che dunque il surrealismo auspicava era una sintesi di marxismo e di psicanalisi di sinistra. Che si facessero tentativi di dar vita a questa sintesi era nell'ordine delle cose. Il primo tentativo sistematico al riguardo fu compiuto dall'austriaco W. Reich in Die Sexualität im Kulturkampf (1930; importanti le prefazioni alle tre successive edizioni: 1935, 1944, 1949), libro che contiene già tutto l'essenziale sull'argomento, e che può ben dispensare dalla lettura degli infiniti romanzi o saggi che l'industria culturale produce e che non sono altro che esemplificazioni delle tesi di questo studioso, eterodosso rispetto all'indirizzo psicanalitico ufficiale.

Se è proprio di ogni scienza moderna il dar luogo a una forma di utopia, si può vedere nel Reich l'utopista della psicanalisi; e come avviene per le opere utopistiche, anche la sua è formalmente coerente. Premessa del suo pensiero è che non esiste nessun ordine di fini, nessuna autorità metempirica di valori. Così ogni traccia, nonché di cristianesimo, di idealismo nella più vasta accezione del termine, o di fondamento dei valori in una realtà obiettiva, quale sarebbe per Marx la storia, è cancellata. A che cosa si riduce, dunque, l'uomo, se non a un insieme di bisogni fisici? Quando essi saranno soddisfatti, quando sarà rimossa ogni repressione, egli sarà felice. L'energia vitale è identificata con la sessualità. Attraverso l'assoluta, illimitata libertà sessuale, l'uomo si libererà dalla nevrosi e diventerà pienamente capace di lavoro e di iniziativa. La sua struttura psichica sarà mutata ed egli sarà sottratto alle tendenze aggressive e alle fantasie sadiche, proprie dei repressi. Ora, l'istituto repressivo per eccellenza è per il Reich la famiglia monogamica tradizionale. L'idea di famiglia è infatti inseparabile dall'idea di tradizione, da un patrimonio di verità da tradere, da ˙consegnare'.

La verifica della necessità della riforma freudiana del pensiero rivoluzionario sarebbe provata per Reich dal successo dei movimenti fascisti, che smentiscono l'interpretazione comune del materialismo storico, perché sono state proprio le masse impoverite a contribuire alla conquista del potere da parte del fascismo, così da mostrare che sul piano pratico-politico non è decisiva la stratificazione economica, ma piuttosto il momento ideologico (donde l'idea della correlatività tra predominio fascista e cultura idealistica). La psicologia scientifica completa il materialismo storico attraverso un'analisi del fattore soggettivo della storia. Ma un esame attento porta a constatare che le categorie marxiane classiche perdono significato per Reich: la lotta si svolge tra coloro che salvaguardano e affermano la vita e coloro che intendono reprimerla e distruggerla. Il tentativo reichiano di una secolarizzazione del marxismo attraverso la psicanalisi porta invece al riconoscimento di un vero e proprio abisso tra le due concezioni. Per il marxismo c'è un fine che si deduce dal divenire storico; Marx, da hegeliano, pensava che l'assoluto non è al principio della storia, ma ne è il risultato. Per Reich, invece, c'è una primitività da cui ci si è allontanati attraverso la morale sessuofobica, e a cui bisogna tornare reinserendo la civiltà nella natura. Nell'ultimo decennio le sue tesi hanno avuto una diffusione enorme, che potremmo spiegare ponendo mente alla frase di Sorel sul diversivo anticlericale rispetto alla rivoluzione, usato dalla borghesia radicale alla fine del secolo scorso e nei primi anni del nostro; tale diversivo è stato sostituito oggi dal diversivo erotico.

Ad un livello assai più critico si collocano le tesi della Scuola di Francoforte, chiamata così dall'Institut für Sozialforschung che, fondato a Francoforte sul Meno nel 1923, assunse importanza dopo il 1931, sotto la direzione di Horkheimer. Con l'avvento al potere del nazismo, i suoi collaboratori ne continuarono l'attività prima in Francia, poi negli Stati Uniti, sino al 1950, anno in cui poterono riaprire l'Istituto.

L'interesse delle tesi della Scuola di Francoforte deriva dalla ricerca di un'interpretazione della storia contemporanea, rivelatosi il marxismo inadeguato a offrirne una valida e accettabile. Lo stato d'animo prevalente nel momento in cui nasce la Scuola di Francoforte è quello rivoluzionario-libertario del primo dopoguerra tedesco, che porta alla contrapposizione del materialismo, inteso anzitutto come filosofia della ʿfelicità', alle varie forme di idealismo, spiritualismo, misticismo, ecc., tutte collocate sotto il comune denominatore della filosofia intesa a difendere l'ordine esistente. L'opposizione tra pensiero progressista o rivoluzionario e pensiero conservatore o reazionario risolve in sé quella del

vero e del falso, ed è giustificata perché, nella prospettiva della sostituzione dell'essere ʿsociale' all'essere ʿmetafisico', la liberazione diventa criterio di verità. Questo il presupposto e, diremmo, il vizio iniziale della Scuola di Francoforte, che trova però la sua critica nello sviluppo del pensiero dello stesso Horkheimer (e, almeno parzialmente, anche in quello di Adorno).

Caratterizzano il pensiero di Horkheimer e della Scuola di Francoforte l'affermazione che la scomparsa dell'autorità deve essere vista come il termine ultimo del pensiero progressista, che si presenta, infatti, come processo di liberazione dall'autorità teologica o umana, trascendente o empirica; la critica del comunismo sovietico, che avrebbe finito, per i suoi aspetti dittatoriali, con il tornare a conciliarsi con la tradizione; la critica altresì della socialdemocrazia fondata su una concezione che tratta soltanto di regole di coesistenza, mentre la vita reale si svolge al di fuori di queste regole; la critica, ancora, del materialismo dialettico - semplice rovesciamento materialistico della dialettica -, del nuovo positivismo, del pragmatismo, del sociologismo. È a questo punto che emerge il problema proprio della Scuola, e cioè l'incapacità di mantenere la coincidenza tra la critica della tradizione metafisica e la critica del positivismo, nelle sue forme antiche e soprattutto nelle nuove. Nel pensiero di questa Scuola possiamo vedere una sorta di irrazionalizzazione del marxismo nella forma di una concezione negativa, che esprime un insieme di critiche, una specie di sincretismo delle negazioni, ognuna delle quali ha la funzione d'impedire l'assolutizzazione di una qualunque forma di pensiero.

A Marcuse si deve l'affermazione del primato della libertà intesa come libertà istintuale. Se il λόγος è considerato come ʿʿil principio della logica del dominio" ne segue che ʿʿla natura (la propria nonché quella del mondo esterno) era ʿdata' all'Io come qualcosa che andava combattuto, conquistato e persino violato [...]. La lotta comincia con la perpetua conquista interna delle facoltà inferiori dell'individuo: delle sue facoltà sensorie e appetitive. Il loro soggiogamento, almeno a partire da Platone, è considerato come un elemento costitutivo della ragione umana, che è quindi repressiva per virtù della sua stessa funzione. La lotta culmina nella conquista della natura esterna che va aggredita, vinta e sfruttata, per essere messa al servizio dei bisogni umani" (v. Marcuse, 1955; tr. it., p. 89). Questo passo ci sembra il più adatto a chiarire il senso che assumono in Marcuse i termini di repressione e di permissività e che resta il più rigoroso che essi abbiano potuto raggiungere. Al tempo stesso rivela come la Scuola di Francoforte consideri - senza operare alcuna distinzione - la

purificazione platonica e l'idea moderna del dominio scientifico-tecnico della natura come fasi dello stesso processo.

Eros e civiltà è divenuto il testo-base della contestazione ed è tale che da esso ben risulta l'equivoco di una ribellione contro due opposti, assimilati senza alcuna differenziazione: la società tecnocratica e lo spirito tradizionale; ribellione che si conclude con la disintegrazione dell'ordine esistente, attraverso una negazione, anarchico-individualistica, di qualsiasi ordine, ovvero si conclude, se passiamo a una considerazione dell'eterogenesi dei fini, con un'accettazione della realtà esistente, separata però da ogni riferimento a un ordine ideale. Nel lungo processo autocritico compiuto dal fondatore stesso della Scuola, l'Horkheimer, troviamo la conferma e la constatazione del fallimento del Marcuse. Per intendere questo processo dobbiamo riferirci alle circostanze storiche: al momento della polemica contro l'autorità il suo pensiero era rivolto al nazismo, in cui era portato a vedere l'incarnazione del male assoluto; poi gli appare un aspetto di una crisi assai più complessa. Deve perciò procedere alla critica dell'interpretazione del pensiero negativo come ʿrivoluzione' e come ʿutopia', e lo sbocco obbligato diventa la teologia negativa; pensato negativamente, il pessimismo trapassa in filosofia religiosa, nella forma di una teologia negativa. L'esito horkheimeriano della Scuola di Francoforte è uno sviluppo religioso del pensiero di Schopenhauer che procede verso Kant e verso una forma di platonismo: proprio l'opposto dell'hegelismo marxistico-freudiano del Marcuse. È altresì una forma religiosa che, pur non essendo legata a nessuna ortodossia, si colloca in netta antitesi alle direzioni neomodernistiche, protestanti come cattoliche.

Questa evoluzione religiosa non è in contraddizione con l'assunto originario per cui il compito della filosofia veniva visto nella critica della legittimazione ideologica dell'ordine esistente. Quella che si presentava come speranza di rivoluzione totale si è realizzata, e oggi la filosofia rivoluzionaria e progressista ha la funzione di legittimare un ordine più oppressivo e, di fatto, quali che siano le maschere di cui si copre, totalitario. Ma l'idea rivoluzionaria, in quanto ha preteso di sostituire la politica alla religione nella liberazione dell'uomo, è partita dalla negazione del peccato originale. È perciò facile intendere perché l'Horkheimer incontri il pensiero religioso anzitutto nella dottrina del peccato originale.

Dopo aver considerato la Scuola di Francoforte, ci pare interessante portare l'attenzione sull'analisi della realtà presente compiuta da un pensatore, R. Guénon, le cui premesse filosofiche sono quanto più lontano si possa pensare da quella dei francofortesi. Pure è

interessante notare come l'esito di questa Scuola, nella forma assunta dall'Horkheimer, possa servire da introduzione alla sua concezione e alla sua riaffermazione dell'autorità.

Tre libri di Guénon sono particolarmente interessanti: La crise du monde moderne (1927), Autorité spirituelle et pouvoir temporel (1930) e soprattutto Le régne de la quantité et les signes des temps (1945). Per Guénon la crisi del mondo moderno è essenzialmente crisi metafisica. La negazione dell'autorità non è un momento o una conseguenza del razionalismo; è, invece, una sua condizione, come rifiuto di un ordine sopraumano e di una facoltà di conoscenza superiore alla ragione individuale.

Poiché la maggior parte dell'opera del Guénon è intesa a descrivere la logica del ʿpiano' secondo cui si attua la deviazione progressiva del mondo moderno, non è possibile farne un riassunto. Si può soltanto accennare ad alcune suggestioni che si traggono dalla lettura dei suoi libri. Per Guénon il processo, che trae origine dalla negazione dell'autorità, ha come ultimo anello la ʿsolidificazione' e quindi la ʿdissoluzione'. La solidificazione è la stabilità legata al materialismo, ma non è tuttavia un grado a cui ci si possa fermare. Essa porta a una sorta d'immunità simile a quella del mollusco, che rimane chiuso nella sua conchiglia. Quando però ʿʿsi pratichi in questa conchiglia un'apertura verso il basso, immediatamente le influenze sottili vi penetreranno, e con tanta maggiore facilità in quanto, in seguito al lavoro negativo compiuto nella fase precedente, nessun elemento di ordine superiore potrà intervenire per opporsi alla loro azione" (v. Guénon 1945; tr. it., p. 206). Attraverso questa penetrazione e scatenamento delle forze distruttive del dominio sottile inferiore si ha veramente il passaggio alla dissoluzione: la deviazione si risolve in ʿrovesciamento', come stato diametralmente opposto all'ordine normale.

Il pensiero del Guénon è stato elaborato al di fuori di un'esperienza politica. Tanto più sarebbe interessante un raffronto con le idee di S. Weil, il cui punto di partenza fu invece la politica e la cui riflessione avvenne inizialmente in un orizzonte opposto a quello di Guénon. Le corrispondenze - sulle idee di forza, di progresso, di scienza moderna, sul marxismo, sulla psicanalisi, ecc. - sono particolarmente sconcertanti proprio nella misura in cui non si può parlare di influenza diretta.

5. I totalitarismi e la negazione dell'autorità

La considerazione dei fenomeni più importanti della storia contemporanea - guerra mondiale, rivoluzione, totalitarismo, dissoluzione - comporta che i concetti di autorità e di libertà siano ripensati al di fuori degli schemi elaborati dall'illuminismo o dal pensiero ottocentesco, sia nel senso della contrapposizione sia nel senso della conciliazione. La realtà presente ci manifesta che l'eclissi della libertà non coincide affatto con l'avvento della liberazione, ma con quello del potere, e che i totalitarismi sono l'espressione tangibile di ciò. Al totalitarismo si continua tuttavia a pensare come al grado massimo di autorità. Ne deriva, nei paesi non totalitari, l'interpretazione della libertà come spoliazione dello Stato da ogni eticità e la sostituzione ai principi etici di semplici regole di coesistenza. Si pensa poi che il ˋvento della libertà' porterà i paesi retti ancora a regime autoritario e totalitario a un'evoluzione democratica, che potrà essere lenta, ma necessaria e inevitabile. Questa posizione definisce il ˋdemocratismo contemporaneo, votato al cedimento, al permissivismo, per il già detto assorbimento della critica dell'autorità nella critica del potere.

A fondamento dei totalitarismi è la negazione dell'universalità della ragione, per cui ogni opposizione non esprimerebbe istanze razionali, ma nasconderebbe interessi di classe o di razza. Se si riflette al rapporto tra autorità ed evidenza, si vede che la negazione delle due nozioni non può portare che alla persecuzione di chi dissente. Il totalitarismo è il risultato, quindi, della negazione dell'autorità, prima ancora che della libertà. Lo caratterizzano altresì la negazione dell'individuo, il disconoscimento della differenza tra ˋrealtà bruta' e ˋrealtà umana'. Interessante è pure rilevare che esiste una concezione totalitaria della scienza, per cui questa si presenta come l'ˋunica' conoscenza vera, ogni altro tipo di conoscenza non esprimendo, secondo tale veduta, che delle ˋreazioni soggettive', di cui l'estensione della scienza al mondo umano, con le discipline psicologiche e sociologiche, riesce, o riuscirà, a render conto. Questo totalitarismo scientifico può esser detto scientismo, in un senso però, si badi, che differisce dallo scientismo naturalistico del secolo scorso, in quanto pretende render conto del mondo umano.

Tra le argomentazioni di alcuni dei più acuti interpreti dell'attuale crisi dei valori - tra quelle, in particolare, intese a mostrare la necessità, in cui lo scientismo si trova, di promuovere una persecuzione religiosa, in modo diretto o indiretto che sia - ci pare meriti speciale attenzione l'argomentazione di una delle personalità più significative della filosofia francese degli anni trenta, B. Fondane, morto giovane in un campo di concentramento.

Analizzando L'avvenire di un'illusione di Freud, egli mise in luce l'aspetto assiologico che condiziona lo scientismo e che porta i suoi adepti, anche se scrupolosi scienziati, ad allontanarsi dalla scienza per le più mitiche e arbitrarie costruzioni: l'odio, a priori, di qualsiasi forma di trascendenza. Altrimenti detto, l'ὕβρις della scienza, o il totalitarismo scientista, ha la sua radice nel fatto che la scienza moderna non conosce che ʿla causalità orizzontale', quale ricerca delle leggi come rapporti costanti fra i fenomeni, ovvero studia la realtà come sistema di forze, non di valori. Sino a qui la sua posizione è perfettamente legittima: ma quando dalla scienza si passa allo scientismo avviene che le stesse concezioni generali della realtà, in quanto non verificabili sperimentalmente, vengogono assimilate a forze (a ʿideologie' come strumenti di volontà di potere). Di più, nella prospettiva positivistica assoluta Dio non può esistere, nella misura in cui la sua esistenza corrisponde a un'aspirazione dell'uomo; col paradosso che, se la sua esistenza fosse indifferente, allora potrebbe esistere. Se trasportiamo questa veduta nel campo dei rapporti etico-politici si giunge a quel ʿdivieto di far domande', peraltro razionalmente legittime o anzi necessarie, e a quella consapevole e deliberata ʿostruzione della ragione', che per E. Vögelin è la caratteristica del totalitarismo. In ogni totalitarismo l'iniziale persecuzione della religione si trasforma in persecuzione della ragione. Ma il punto più basso del totalitarismo - e che è già in parte realtà in Occidente - è il primato del principio economico, che determina una totale generalizzazione della categoria di ʿstrumento'. L'unico valore che lo scientismo lascia sussistere è la vitalità, che nella sua assolutizzazione diventa negazione dell'etica.

Nella prospettiva scientista quel che scompare è, infatti, la stessa idea di ʿmorale'. D'altra parte, il potere che non risulti subordinato a un principio etico, non si manifesta altrimenti che come forza. Al riguardo citiamo da S. Weil: ʿ"Da due o tre secoli crediamo contemporaneamente che la forza sia l'unica signora di tutti i fenomeni della natura, e che gli uomini possano e debbano fondare le loro reciproche relazioni sulla giustizia, riconosciuta mediante la ragione [...]. Non è concepibile che tutto l'universo sia assolutamente sottoposto alla forza e che l'uomo possa esserne affrancato, quando anch'egli è fatto di carne ed ossa e il suo pensiero vaga secondo le impressioni sensibili. [...] Se la giustizia è incancellabile nel cuore dell'uomo, vuoi dire che essa ha, in questo mondo, una sua realtà. Allora la scienza ha torto. [...] Se la forza è assolutamente sovrana, la giustizia è assolutamente irreale. Ma non lo è. Lo sappiamo per via sperimentale. Essa è reale in fondo al cuore degli uomini (v. Weil, 1949; tr. it., pp. 256, 258, 259).

Alla fine del conflitto mondiale è stata operata una scelta a favore della scienza moderna, intesa come mezzo di dominio pratico del mondo, capace di produrre automaticamente la giustizia. Ma questa non può essere prodotta automaticamente. La forza - dice ancora la Weil - ‟è un meccanismo cieco dal quale escono a caso, indifferentemente, effetti giusti o ingiusti, ma, in seguito al gioco delle probabilità, quasi sempre ingiusti. Il passar del tempo non lo muta affatto; non aumenta, nel funzionamento di questo meccanismo, l'infima proporzione degli effetti che sono per caso conformi a giustizia" (ibid.) Anche l'Horkheimer sostiene che il punto di vista positivistico non consente forme politiche improntate a principi etici, rende impossibile qualsiasi critica al dominio della forza e impedisce che si verifichi lo scandalo dinanzi ‟all'assassino che trionfa sulla vittima innocente" (v. Horkheimer, 1969; tr. it., p. 75).

La negazione dell'idea di autorità coincide dunque con l'estensione massima del positivismo, e cioè con una totale resa alla fattualità. Il problema della restaurazione dell'idea di autorità sembra aver origine oggi in un'autocritica dell'idea di rivoluzione, muovendo dal momento morale che ne sta a fondamento. I processi di pensiero così della Weil come dell'Horkheimer sono chiari esempi della verità di questo asserto.

6. Lo spirito borghese e l'autorità

Ci pare ora di poter individuare ciò che caratterizza lo spirito borghese e definire il suo atteggiamento nei confronti dell'autorità. Tipico del borghese è un ‛individualismo areligioso', incentrato sull'idea di felicità, quale si è affermata a partire dal sec. XVIII - affatto diversa dall'idea tradizionale di beatitudine, che indica un giusto rapporto con l'essere - e su una disposizione strumentalistica, per cui tutto è relativamente buono, perché tutto può servire. Dunque non c'è la Verità, non c'è il Bene; una realtà nella quale tutto ‛serve' esclude la possibilità di assoluti. Per un verso, quindi, il borghese non può che professarsi democratico, per l'altro è radicalmente antiplatonico. Il trascendente deve essere per lui ridotto al livello dell'uomo: anche la religione può essere ammessa, ma come esperienza vitalizzante; la verità è posposta alla vita.

L'evoluzione dello spirito borghese è dunque condizionata dalle rivoluzioni nel senso che ne trae profitto, per ciò che esse negano della tradizione. A una rivoluzione parziale, come la

Rivoluzione francese, corrisponde un parziale affrancamento dalla trascendenza, nel senso di una morale autonoma, di una religione nei limiti della ragione, ecc.; si tratta di un compromesso obbligato con la tradizione. La rivoluzione totale consente invece un affrancamento completo. L'odio per la tradizione guida il borghese nella scelta tra le negazioni di quel che egli pensa essere il passato condannato dal ˙progresso' e l'affermazione di un nuovo assoluto. Non può avvenire altrimenti, dato che la sua idea-guida - la possibilità della felicità - gli impone di credere alla bontà naturale dell'uomo e al progresso. Secondo un giudizio corrente, il borghese è l'uomo dell'ordine e del progresso. Perché il suo successo fosse completo occorreva che ordine e progresso si dissociassero tanto dalla metafisica quanto dalla rivoluzione. Escluso ogni riferimento alla trascendenza metafisica, l'ordine esistente è legittimato non già in relazione a principi assoluti, ma semplicemente per il suo esserci. All'idea di rivoluzione - caratterizzata da un salto qualitativo - si sostituisce quella di progresso, nella sua assolutizzazione e quantitativa e economica.

7. L'idea di autorità nell'età liberale e nel primo dopoguerra

Appare dunque chiaro come il processo di critica all'autorità, diretto originariamente contro la conservazione, contro la falsa coscienza, contro la mistificazione, ecc., si concluda toccando il massimo di conservatorismo e di falsificazione della parola che la storia abbia mai conosciuto. Sarebbe facile illustrare da questo punto di vista quei caratteri nuovi che la crisi contemporanea presenta: la caduta, a un grado sinora mai conosciuto, della fede negli ideali; la conseguente perdita della speranza; la falsificazione dell'amore, concepito quasi sempre come qualcosa di ˙lontano', per giustificare l'indifferenza o la volontà di negazione, rispetto a quel che è prossimo. Accenneremo soltanto a un punto: l'attuale modernismo religioso - critica dell'autorità in nome della coscienza, o in nome di un processo della storia inteso come provvidenziale e irreversibile, perché voluto da Dio - subisce la concezione razionalistica della storia proprio nel momento in cui essa mostra, in tutta evidenza, le sue difficoltà. E per di più, ciò con cui si concilia non è lo spirito rivoluzionario, ma l'esito borghese del processo.

Ci riproponiamo ora il tema del carattere epocale dell'eclissi dell'idea di autorità, come risultato della guerra mondiale. Se continuiamo a pensare il processo storico come un processo di immanentizzazione, secolarizzazione, demitizzazione, ecc., ci troviamo sulla via che conduce al nichilismo. Se guardiamo le cose più a fondo, se diamo all'espressione ʿcrepuscolo degli idoli' un senso diverso o opposto a quello consueto, vediamo invece come questa crisi colpisca i tentativi di fondazione dell'autorità, o di conciliazione dell'autorità e della libertà tipici dell'età liberale (1871-1914): cioè dell'epoca caratterizzata dalla persuasione che con la fine temporale del Papato e con la Comune di Parigi abbiano avuto idealmente fine sia il cattolicesimo sia il pensiero rivoluzionario, visti l'uno come l'espressione dell'autorità senza libertà, l'altro della libertà senza autorità. In questo periodo l'autorità è in verità rivendicata, ma in modo tale da essere considerata priva di ogni legame con una metafisica della trascendenza.

A suo fondamento c'è una critica del pensiero rivoluzionario, che si estende alla critica della democrazia, e consente di stabilire varie connessioni con le posizioni politiche della Restaurazione. Si è stabilita così una continuità col liberalismo di quel tempo, a motivo della critica al giacobinismo e al radicalismo, e in via diversa, col tradizionalismo, per le medesime avversioni. E ciò in una posizione, però, in cui i rapporti fra tradizione e religione risultano rovesciati, nel senso che non è la seconda a fondare la prima, ma invece la conservazione della prima a implicare quella della seconda. È la posizione tipica del nazionalismo, con la contraddizione che le è intrinseca.

Dal punto di vista più specificamente filosofico, si ha una ricerca di conservazione del momento dell'autorità della legge morale, separata dal fondamento metafisico-religioso attraverso la morale autonoma, di cui l'etica kantiana appare come il modello. In una posizione, però, alquanto instabile, perché oscillante tra una riduzione della morale alla sociologia, e la riaffermazione, quando si è voluto evitare ciò, del fondamento metafisico-religioso. Infine, vi è il tentativo di interiorizzare l'idea di autorità in una metafisica di tipo idealistico-soggettivistico.

Ci pare di dover a questo punto ricordare: la critica della mentalità giacobina del Taine (1828-1893), quale si trovava nella sua opera Les origines de la France contemporaine (1876-1893); la critica della mentalità progressista del Pareto (1848-1923); la rivendicazione dell'autorità di Ch. Maurras (1868-1952). Le concezioni di quest'ultimo meriterebbero un'attenta analisi, sia per l'influenza avuta sul pensiero politico francese, sia,

soprattutto, per individuare la deviazione derivatagli dal positivismo, in conseguenza della quale il rapporto tra autorità e tradizione prese la forma di nazionalismo.

Croce (1866-1952) critica il libertarismo attivistico, che si sostituisce al senso religioso della libertà, quando questa venga separata dal rispetto della tradizione. Il senso vissuto di questa unità non trova però adeguato fondamento filosofico. La speculazione crociana raggiunge il massimo grado di critica del pensiero rivoluzionario ˙entro' una riforma dell'hegelismo. Ma che questa posizione non sia sostenibile lo mostra tanto il processo da Croce a Marx di Gramsci, quanto - e soprattutto - la superiore coerenza a cui perviene, nella riforma dell'hegelismo, l'attualismo del Gentile (1875-1944). Filosofia che costituisce il tentativo più coerente di conservare e insieme purificare, attraverso l'immanentismo, le idee di autorità, di tradizione e di religione; così che il suo scacco è la prova decisiva dell'impossibilità di conciliare l'idea di autorità con l'immanentismo filosofico, pur se visto nella forma del divino immanente.

Dato il modo filosofico in cui la ricerca è condotta dal Gentile, ricordiamo come si presenti per la politica lo stesso problema della metafisica, e cioè quello di realizzare i termini opposti dell'uno e del molteplice, senza confonderli e senza sopprimerli. Ma per Gentile questa connessione si presenta con un'accentuazione particolare, perché il suo è superamento della filosofia speculativa, o - come egli spesso dice - dell'intellettualismo nella filosofia della prassi. Si ha quindi che la tendenza riduttivistica, propria del razionalismo metafisico, viene spinta fino all'estremo (riduzione del molteplice all'unità assoluta ed esclusiva dell'atto), e ciò al tempo stesso che la critica dell'intellettualismo porta all'affermazione di un'essenziale politicità della filosofia.

Riprendendo il pensiero risorgimentale - soprattutto nella sua forma giobertiana - nella laicizzazione hegeliana che aveva subito per opera di B. Spaventa, Gentile intende conciliare i termini di autorità e di libertà, i quali debbono essere congiunti, perchè la libertà senza autorità si conclude nell'arbitrio, e l'autorità senza libertà nel dispotismo (cfr. il suo saggio politico su Gioberti, del 1919, poi pubblicato in I profeti del Risorgimento, Firenze 1923). È in rapporto a questa prima conciliazione che devono venir situate le successive (popolo e governo, volontà generale e volontà individuale, legge e autonomia dei singoli, conservazione e progresso).

L'idealismo permette di sostituire l'idea di riforma (quindi di nuova forma che prende la tradizione) così a quella di conservazione come a quella di rivoluzione, per il Gentile entrambe naturalistiche: il conservatorismo rappresentando il materialismo dello stato di fatto, e il pensiero rivoluzionario il materialismo dell'utopia. Lo spirito è concepito come un perpetuo farsi, quindi come continua contrapposizione del dover essere all'essere; l'autorità (il dover essere) viene quindi interiorizzata allo spirito stesso. Gentile intende cioè continuare l'assunto hegeliano di oltrepassare lo spinozismo, pensando la totalità non più come sostanza, ma come soggetto, e realizzando così la ‘filosofia cristiana'. Di fatto avviene che il suo pensiero sommi le difficoltà tanto del razionalismo metafisico quanto della filosofia della prassi, pur portando istanze decisive così contro l'una come contro l'altra. L'interiorizzazione dell'autorità porta all'idea dello Stato in interiore homine anziché inter homines. Senonché il passaggio all'autorità coincide per Gentile con l'affermazione dell'unico io trascendentale. Il tema spinoziano, per cui soltanto Dio esiste, è portato, quindi, alle estreme conseguenze, ma in un modo singolare, cioè con una confusione inestricabile, e che oggettivamente è tale, tra Dio e il soggetto umano. La volontà infatti è, secondo una formula che il Gentile spesso riprende, ‘‘libera facendosi libera; soggetta alla legge che essa viene creando senza posa". Ciò significa che la sua filosofia si conclude nell'immanentizzazione del Dio creatore. Questo Dio-Soggetto umano, però, non può riconoscere altri oltre a sé, per cui la coscienza dell'individuo è trasformata in Dio, ma in un Dio ‘cosalizzante', così da ridurre a oggetti, a strumenti, ogni altro soggetto. Ogni soggetto è per l'altro, dunque, natura, materia, strumento di creazione.

Se scopo del pensiero del Gentile è realizzare una volontà universale che oltrepassi e unifichi la volontà dei singoli, il risultato è invece, insieme, la massima esaltazione e la massima umiliazione dell'individuo. Per quanto si ribadisca di voler intendere l'autorità come una volontà superiore, che disciplini le volontà associate, unificandole in una legge comune, in realtà quel che manca è proprio questo principio unitario. La filosofia di Gentile è la prova che nel pensiero immanentistico autorità non può distinguersi da forza, e che essa è subita come tale dai singoli individui. Il tema riceverebbe piena illustrazione quando venisse studiata la coincidenza puntuale tra le contraddizioni del pensiero gentiliano e quelle del fascismo.

Nel primo dopoguerra apparvero in Italia due libri, che esprimevano l'opposizione alla cultura dominante e cioè all'idealismo nella forma crociana e soprattutto gentiliana. Il primo

è la Filosofia dell'autorità di G. Rensi (v., 1920) che, dal punto di vista teoretico, può essere visto come un rovesciamento naturalistico-scettico dell'attualismo: i risultati del pensiero del Gentile, guardati dal punto di vista, anziché dell'unità dell'atto, della natura e del molteplice, riconducono a uno scetticismo conservatore di tipo protagoreo. L'interesse del libro di Rensi sta, forse, nell'essere l'ultima opera in cui l'idea di autorità è legata allo scetticismo filosofico, prospettando una forma di conservatorismo che non ha più alcuna connessione con l'idea di tradizione vista nel suo fondamento metafisico-religioso. Pur se non vi si fa alcun riferimento al Mosca e al Pareto, l'opera del Rensi può essere considerata come la conclusione filosofica delle concezioni di questi autori in quel che essi hanno di positivistico. Oggi essa dà l'impressione di una coerenza interna, ma insieme di una non riscattabile inattualità.

Il secondo libro è le Riflessioni sull'autorità e la sua crisi di G. Capograssi (v., 1959) che scarsa eco ebbe allora e che è rimasto poco conosciuto, ma che meriterebbe invece la maggior attenzione come una delle opere migliori che siano state scritte sull'argomento. Già in quegli anni incerti il Capograssi avvertiva perfettamente ciò che si perdeva con la caduta dell'idea di autorità e dimostrava una consapevolezza eccezionale così nei riguardi delle posizioni del pensiero moderno, di cui occorreva la critica perché quell'idea venisse restaurata, come nei riguardi della tradizione a cui ci si deve richiamare: Rosmini, Vico, san Tommaso, pensatori considerati allora diversi, se non opposti. Il Capograssi seppe vedere in maniera veramente rigorosa la loro continuità, ritrovandola attraverso l'analisi dell'idea di autorità e delle sue implicazioni metafisiche.

Lo spazio impedisce di considerare altri pensatori degni di attenzione di quel periodo e del successivo; È però indispensabile un breve cenno su Max Weber, le cui teorie bene denotano il passaggio dall'età liberale alla successiva. L'avalutatività dei giudizi delle scienze sociali non significava per Weber nulla che possa aver connessione con talune posizioni positivistiche attuali. Al contrario egli esprimeva l'esigenza di non confondere, di non contaminare il dover essere con l'essere. Nel 1905 scriveva che la ragione per cui si volgeva con straordinaria asprezza contro la contaminazione dell'essere e del dover essere non era dovuta al fatto che sottovalutasse le questioni del dover essere, bensì proprio al contrario, al fastidio per il fatto che problemi di importanza universale, in un certo senso i più alti che possano muovere un petto umano, potessero trasformarsi in questioni di tecnica economica e diventare oggetto di una disciplina speciale come l'economia politica. Nel

dopoguerra la distinzione tra giudizi di valore e giudizi di fatto fu considerata come il fondamento del consenso, sia pur tacito e indiretto, nei confronti dell'ordine esistente: è proprio su questo punto che cade, alle sue origini, così la critica del marxismo lukacsiano come quello della Scuola di Francoforte. Il punto di coincidenza tra il pensiero metafisico e il pensiero rivoluzionario sta nel rifiuto di una morale autonoma, che ha, appunto, il suo fondamento nella distinzione tra i due tipi di giudizio.

L'accenno a Weber può servire a spiegare l'interesse che, per approfondire oggi l'idea di autorità, ha la Scuola di Francoforte, quando si veda nell'Horkheimer il maggiore suo rappresentante. Vi sono infatti presenti tutti i momenti essenziali: critica dell'epoca 1871-1914 - considerata nel suo teorico Weber -, pensiero rivoluzionario, critica del pensiero rivoluzionario, riproposta del pensiero metafisico-teologico.

Ci pare anche di dover accennare alle ragioni di un silenzio: quello su Maritain. Di fatto egli è presente in tutto questo scritto; tanto presente che si è ritenuta superflua una citazione esplicita. Tutto questo scritto è incentrato sul significato del tomismo e sull'attualità di ciò che lo caratterizza. Si è dato per già noto che Maritain è stato, tra i tomisti di oggi, uno di coloro che più ha riflettuto e scritto sull'argomento dell'autorità, sollecitato sia dal desiderio di comprendere questo motivo fondamentale del tomismo, sia dalla sua sensibilità per gli eventi più significativi della storia contemporanea. Ciò che soprattutto importa nella sua posizione è il senso della metastoricità dei supremi principi, depositari dell'autorità, distinti da quel che egli chiama "parassitismo del contingente", e in cui è da cercare la giustificazione storica della loro critica.

8. Conclusioni

Le filosofie della storia dell'Ottocento, continuando un giudizio già pronunciato dall'illuminismo, sancirono la contrapposizione - in seguito non più abbandonata presso la maggior parte degli scrittori - tra primato della libertà (Occidente, progresso, modernità, spirito dinamico e di innovazione) e primato dell'autorità (Oriente, Medioevo, dispotismo, passato, immobilità). Al momento attuale tale contrapposizione continua a informare i giudizi etico-politici e storici. A causa di ciò l'idea di autorità è connessa con quella di coercizione. L'affermazione del primato della libertà caratterizza dunque l'età

contemporanea e si configura come una grande conquista. Si cercò anche di giustificare il momento dell'autorità perché la libertà non degenerasse in arbitrio.

L'epoca della rivoluzione ha rinunciato del tutto e definitivamente alla ricerca dell'unità per sancire la contrapposizione netta e insanabile. L'ideale è visto nella liberazione dall'autorità, dal regno della forza e della necessità. Ci pare invece di dover dire che il rifiuto dell'autorità, intesa in senso metafisico-religioso, conduca all'instaurarsi di una forma assoluta di ˙potere', così che alla contrapposizione autorità-libertà si sostituisce la contrapposizione autorità-potere, dal carattere decisamente oppressivo; o, a dir meglio, il divorzio completo di autorità e di libertà si è avuto in quella che può venir detta l'˙epoca della secolarizzazione', come successiva all'epoca rivoluzionaria propriamente detta, che ancora in qualche modo riconosceva l'autorità attribuendola alla storia. Sembra difficile negare che il processo di liberazione rivoluzionaria porti alla dipendenza totale dell'uomo dalla società. La conseguenza sarà che l'uomo ha diritto di esistere solo in quanto è socialmente utile, cioè in quanto gli altri lo giudicano tale. L'attuale altruismo si configura come la perversione dell'idea di solidarietà.

Un passo, famoso, del Diario di Kierkegaard dice: ˝È soltanto un'idea miserabile e mondana della dialettica della potenza, pensare che essa cresca in proporzione della capacità di costringere e rendere dipendenti. No, allora comprese meglio Socrate che l'arte della potenza è di rendere gli uomini liberi [...] ciò costituisce una prerogativa dell'onnipotenza [...], un uomo non può rendere mai completamente libero un altro; colui che ha la potenza, n'è perciò stesso legato e sempre avrà quindi un falso rapporto a colui che vuol rendere libero". (Diario I, 1834-1849, Brescia 19622, p. 513). Testo che può servire da epigrafe, per il rapporto che stabilisce tra le esigenze che muovono dalle origini la metafisica antisofistica greca e il suo compimento nel pensiero teologico.

Dunque diremmo che tutto ciò che si è rivelato potrebbe importare un rovesciamento della stessa idea di ˙criticità'. Sino a ieri criticità significava processo di liberazione dagli ultimi residui dogmatici della metafisica classica. Oggi, invece, l'˙occasione della politica' può portare a invertire questo significato, e a cercare di definire quell'inadeguata espressione della metafisica classica come infedeltà al suo principio, capace di spiegare il nascere della prospettiva errata, di cui si è parlato, e che ha trovato manifestazione nella crisi presente.

Enciclopedia delle scienze sociali (1991)

Autorità

di Carlo Galli

sommario: 1. Introduzione. 2. L'auctoritas in Roma: a) l'età repubblicana; b) il principato e il dominato. 3. Il cristianesimo e l'autorità: a) i primi secoli; b) l'autorità nel Medioevo. 4. Le forme moderne dell'autorità: a) la crisi dell'autorità medievale e la Riforma; b) l'autorità dello Stato; c) autorità e ragione. 5. L'autorità nelle scienze sociali: a) sociologia, psicologia, antropologia; b) il pensiero politico. 6. Conclusioni. □ Bibliografia.

1. Introduzione

Il termine 'autorità' riveste, nel linguaggio comune e in quello scientifico, una vasta gamma di significati, designando sia il fondamento o il criterio che origina e legittima un potere ("l'autorità della tradizione era il centro della politica romana") sia il potere legittimo, cioè un potere a cui i subordinati riconoscano il diritto di pretendere obbedienza ('l'autorità dello Stato', 'l'autorità della legge'); spesso però, nell'uso corrente, si perde la nozione di legittimità, e il termine è semplicemente sinonimo di 'potere'. 'Autorità' può inoltre significare il prestigio di una persona o di un testo ('l'autorità di Dante', 'delle Scritture'); infine, per metonimia, può valere anche per le persone o le istituzioni che ne sono portatrici ('le superiori autorità'). In questo articolo ci proponiamo di delineare i molteplici significati che al termine autorità sono stati attribuiti nelle varie epoche storiche dall'antichità a oggi, facendo riferimento di volta in volta ai particolari contesti sociali, politici e istituzionali.

2. L'auctoritas in Roma

a) L'età repubblicana

Il termine latino auctoritas significa 'promuovere' e 'dar senso' a ciò che non è autosufficiente, ed è quindi in primo luogo collegabile alla sfera del sacro (si pensi ad augur) (v. Benveniste, 1969; tr. it., p. 396).

Nei significati di 'garanzia', 'certificazione', 'indispensabile approvazione', auctoritas è termine attestato in Roma a partire dal diritto quiritario: che si tratti di un concetto tipicamente romano è ben chiaro a Dione Cassio che ne lamenta l'intraducibilità in greco. Nel periodo arcaico, nell'ambito del diritto di proprietà, l'espressione "adversus hostem aeterna auctoritas esto" (XII Tabulae, VI, 4) significa che allo straniero (hostis) può sempre (aeterna) essere richiesto di esibire la garanzia di un cittadino romano (auctoritas) a conferma del suo diritto alla usucapione.

Nell'antico diritto di famiglia, poi, auctoritas è il potere di direzione che, in quella società gentilizia, è attribuito a chi è superiore per nascita e prestigio: si tratta del rapporto fra due libertà indipendenti e formalmente uguali, tali tuttavia che l'auctus (colui verso il quale è rivolta l'azione dell'auctor) può compiere atti e negozi perfetti solo quando vengano integrati e confermati dall'auctor (e si parla quindi di auctoritas patris, auctoritas tutoris). In generale, l'auctoritas, in quanto capacità personale di tutela, di incremento e di piena attuazione del diritto, è nozione che si riconnette a quella di patronus e, esprimendo "più di un consiglio e meno di un comando" (cfr. Th. Mommsen, Römisches Staatsrecht, Tübingen 1889, p. 1028), si differenzia dalla potestas, più diretta ed esplicita. Anche politicamente auctoritas ha grande rilievo in Roma antica, come è attestato dalle espressioni auctoritas patrum e auctoritas augurum: poiché il valore centrale, fondativo e legittimante, nella primitiva Repubblica romana è la tradizione come continuità sacrale con gli antenati, hanno autorità coloro che, più vecchi e ricchi d'esperienza, inseriscono la "volontà del popolo nella visione dei valori collettivi e nella tradizione consacrata" (v. Eschenburg, 1965; tr. it., p. 13), cioè gli anziani (patres) e gli auguri.

L'arcaica auctoritas patrum si istituzionalizza, nei secoli maturi della Repubblica, nell'auctoritas senatus, della quale Cicerone sottolinea la differenza rispetto al potere politico delle magistrature ("cum potestas in populo, auctoritas in senatu sit"; De legibus, 3, 28), all'interno di un complesso 'bilanciamento' fra senato, assemblee popolari e consoli. Tipico dell'auctoritas senatoria, rispetto alla potestas degli altri centri del potere, è di conferire a questi efficacia giuridica completa: è obbligatorio che i consoli consultino il senato, la cui approvazione - pur non indispensabile -perfeziona la loro volontà politica. La

fine dell'equilibrio fra ceto senatorio e ceto equestre, su cui si fondava l'assetto politico della Repubblica, ha inizio circa dall'età dei Gracchi e produce, in più di un secolo di guerre civili, il crollo dell'auctoritas repubblicana: l'ideologia e l'azione politica del principato di Ottaviano consistono nel restaurarla, come fondamento di un potere ormai 'mondiale' e di un sistema sociale basato non più solo sul possesso fondiario ma anche sul commercio. È da segnalare che auctoritas - oltre a significare superiorità e garanzia che convergono in un'unità concreta (personale o istituzionale) - ha anche un valore metaforico, come è attestato da Cicerone (Topica, 78) quando afferma che si può ricorrere, per trarne "auctoritas ad faciendam fidem", a scrittori ('autori') ai quali universalmente siano riconosciute dottrina, competenza, virtù.

b) Il principato e il dominato

Nella seduta senatoria del 16 gennaio del 27 a. C. Ottaviano, che pochi giorni prima ha manifestato la speranza di poter essere detto "optimi status auctor", è salutato "Augustus", con il titolo medesimo dell'augurium augustum con cui fu fondata Roma; anche in questo caso l'auctoritas mostra le proprie caratteristiche peculiari: la sua funzione creativa è infatti eccezionale quanto alla persona che la esercita ed è al tempo stesso il concreto superamento dello 'stato d'eccezione', della guerra civile, presentandosi come normalizzante e pacificante. Secondo l'ideologia della pax augusta, il princeps interpreta un'aspirazione alla pace che viene da tutto il popolo, a cui risponde con una politica sociale e culturale volta a ricostituire il centro tradizionale della vita morale, politica e religiosa di Roma (di qui l'assunzione del pontificato nel 12 a. C., come sanzione sacerdotale dell'auctoritas). La qualifica di augustus, in quanto indica un surplus proprio della persona di Ottaviano, non concerne legalmente e direttamente la potestas propria delle magistrature da lui rivestite (essenziali sono l'imperium proconsulare e la tribunicia potestas); si legge in Res gestae, 34, 3: "auctoritate omnibus praestiti, potestatis autem nihilo amplius habui quam ceteri qui mihi quoque in magistratu conlegae fuerunt"; e in tutto il testo l'auctoritas è collegata - oltre che con il tema 'augusto' della fondazione di Roma - tanto con quello della paternità ("senatus et equester ordo populusque romanus universus appellavit me patrem patriae": ibid., 35, 1) quanto con quello del consenso ("consensus universorum" e "coniuratio totius Italiae").

A partire dal II secolo si ha una progressiva e inarrestabile perdita di prestigio e di influenza da parte delle élites tradizionali e si fa sempre più acuta la necessità di una stabilizzazione 'monarchica' dell'Impero: l'auctoritas principis inizia quindi a essere sinonimo dell'ufficio imperiale in quanto tale, e dell'illimitato potere politico dell'imperatore. L'emergenza politica, militare e sociale dei secoli III, IV e V porta di fatto l'auctoritas a fondersi con la potestas, a significare semplicemente il potere più alto: dalla summa auctoritas dell'imperatore discende tutta la catena gerarchica delle auctoritates politiche e militari subordinate. Si irrigidisce anche l'aura religiosa dell'autorità, che già aveva generato la venerazione di Augusto come divus: l'imperatore si fa dominus e la sua autorità di 'padre' diviene quella del 'padrone' adorato come uomo/Dio. Ma, pure impoverita dei propri valori tradizionali, la nozione di autorità conserva un prestigio tale che, modificandone non poco alcuni parametri, il cristianesimo se ne impadronisce per farne uno dei pilastri della propria dottrina e della propria organizzazione.

3. Il cristianesimo e l'autorità

a) I primi secoli

Il pensiero cristiano, fin dalle origini, ricorre alla nozione di autorità per giustificare l'assetto gerarchico e istituzionale della Chiesa: Tertulliano (160-220) e Cipriano (220-258) fondano espressamente su di essa la preminenza dei vescovi rispetto ai semplici sacerdoti e ai laici. L'auctoritas dei vescovi deriva, per questi autori, dalla "successione apostolica", cioè dal loro rapporto diretto e ininterrotto con gli apostoli e con la missione, a questi comandata da Cristo, di custodire il depositum fidei. La lotta per l'autorità, all'interno della Chiesa, ha in palio il monopolio dell'interpretazione vincolante della Parola, rivendicato dal vescovo di Roma come diretto successore di Pietro (curialismo) e di volta in volta osteggiato da altre sedi vescovili (Antiochia, Alessandria, Costantinopoli) o da chi teorizza l'uguale dignità di tutti i vescovi (episcopalismo e conciliarismo). La supremazia del vescovo di Roma su tutta la Chiesa (auctoritas apostolica), chiaramente pretesa da papa Leone I (440-461), è sanzionata - dopo che Costantino ha posto fine alle persecuzioni anticristiane (313), e che Teodosio ha riconosciuto il cristianesimo come religione ufficiale dell'Impero (380) - dagli ultimi imperatori d'Occidente, nel V secolo. Intorno all'auctoritas si accende

anche lo scontro fra Chiesa e Impero; a differenza dalla religione romana, eminentemente politica, il cristianesimo è accentuatamente trascendente, e pone quindi il problema di come la trascendenza possa coesistere con l'ordine politico.

I termini della questione sono già presenti nell'affermazione di san Paolo (Romani, 13, 1) "non est potestas nisi a Deo", che legittima l'assetto politico esistente, facendolo discendere da Dio e dalla sua volontà orientata al bene, ma al tempo stesso subordina radicalmente ogni potere a Dio, che viene a essere, in quest'ottica, la vera e unica autorità. Da questa fonte di non univoca interpretazione discendono tanto le tesi di Eusebio di Cesarea (260-339) - sostenitore del cesaropapismo, che, teorizzando a favore di Costantino la monarchia di diritto divino (alla monarchia celeste deve corrispondere la monarchia terrena dell'imperatore), conferisce di fatto auctoritas al potere politico - quanto, da parte ecclesiastica, l'attribuzione dell'auctoritas alla Chiesa come unica mediatrice fra Dio e il mondo.

Questa posizione è già evidente in sant'Agostino (354-430), nelle cui opere il termine 'autorità' ricorre assai di frequente; egli la identifica con Dio e con la sua onnipotenza orientata al bene delle creature, e la attribuisce, in questo mondo, alla Chiesa, che ha come fondamento la persona stessa di Gesù. È centrale in Agostino la contrapposizione fra auctoritas e ratio: l'autorità è per lui un vero e proprio trascendimento della ragione, la cui debolezza ha bisogno di quell'aiuto (auxilium, etimologicamente affine ad auctoritas) che è costituito appunto da Dio, dalla sua parola e dalla Chiesa che ne è la portatrice e l'interprete.

Che la Chiesa sia la detentrice dell'auctoritas assume, nel De civitate Dei (415-426), una chiara valenza politica; l'Impero, secondo Agostino, è l'espressione di una potestas che pertiene all'ordine mondano e che, pur necessaria in quest'ambito, ne ha tutti i limiti e le imperfezioni: il potere può giustificarsi solo se si lascia orientare al bene, sottomettendosi all'autorità della Chiesa.L'impostazione dei rapporti fra Chiesa e Impero in termini rispettivamente di 'autorità' e 'potere' trova una tappa di fondamentale importanza nella lettera (494) di papa Gelasio I (492-496) all'imperatore bizantino Anastasio I (491-518), in cui si afferma "duo sunt quibus principaliter mundus hic regitur: auctoritas sacra pontificum et regalis potestas" (cfr. J.-P. Migne, vol. LIX, col. 42). La posizione gelasiana, nota come 'teoria delle due spade', legittima - in prima istanza - le pretese del potere politico di essere indipendente dalla Chiesa (e in questo senso viene ripresa dalle dottrine medievali antiteocratiche); ma poiché alla Chiesa è tuttavia attribuito il monopolio dell'autorità, la

formula gelasiana, lasciando aperti i problemi della effettiva delimitazione dei due ambiti, è in pratica fonte di polemica piuttosto che di soluzione dei conflitti fra Impero e Chiesa.

b) L'autorità nel Medioevo

La dottrina gelasiana - ideologia ufficiale del Sacro Romano Impero - è la soluzione teorica del problema del rapporto fra trascendenza e politica: l'autorità di Dio fonda, attraverso la persona di Cristo, l'autorità della Chiesa, la cui opera mediatrice consente di pensare l'ambito temporale e quello spirituale non in reciproca estraneità, come avverrà nell'età moderna, ma in continuità e cooperazione. All'interno di quest'ordine mondano/divino, voluto da Dio e a Dio orientato, all'autorità della Chiesa si affiancano peraltro le molte auctoritates (la Scrittura, il patrimonio intellettuale antico e, dall'XI secolo, il diritto romano, oltre che l'idea imperiale) alle quali la cultura europea fa riferimento per legittimarsi. La nozione medievale di autorità non è astratta e funzionale, ma realistica e naturale, coinvolgendo contemporaneamente tanto l'istituzione quanto la persona: chi si trova in una posizione d'autorità è in rapporto con una dimensione superiore, di cui anche nella sua persona è simbolo.

Politicamente l'autorità nel Medioevo non è concentrata in un'unica istanza ma si articola in una molteplicità di soggetti, in teoria gerarchicamente organizzati ma in pratica spesso conflittuali tra di loro (pontefici, imperatori, re, signori feudali, città, ceti, ecc.) e titolari del diritto di resistenza. Il monopolio dell'autorità, più decisamente rivendicato dalla Chiesa proprio nei momenti di scontro con il potere laico (prima - XI e XII secolo - con l'Impero per la lotta delle investiture, poi - alla fine del XIII secolo - col re di Francia per la disputa sulle proprietà della Chiesa, infine - XVI e XVII secolo - con lo Stato moderno), genera le teorie della potestas directa e della potestas indirecta.

La prima (la linea 'teocratica' che va da Gregorio VII, 1073-1085, a Innocenzo III, 1198-1216, a Bonifacio VIII, 1294-1303) afferma, in una lunga serie di documenti culminanti nell'enciclica Unam Sanctam (1302), che al pontefice, come unico titolare dell'auctoritas, compete anche la potestas directa in temporalibus. Che in quest'ottica l'autorità sia immediatamente anche 'potere' è attestato dallo scambio fra i due termini presente tanto nell'enciclica Unam Sanctam quanto in Egidio Colonna (1243-1316), che in De ecclesiastica potestate (1301) attribuisce al papa la plenitudo potestatis: il potere civile è radicalmente deficitario e illegittimo se chi lo possiede non è sottomesso a Dio, e non è

sottomesso a Dio chi non è sottomesso alla Chiesa. La dottrina della potestas indirecta, invece, sintomo di una posizione difensiva della Chiesa, è formulata, tra gli altri, da Roberto Bellarmino (1542-1621) contro il quale polemizzerà Thomas Hobbes. In quest'ottica la Chiesa, con la sua autorità, ha il ruolo di legittimare spiritualmente il potere politico e, pur non intervenendo direttamente nel suo ambito autonomo, può tuttavia, nel caso di grave empietà dei governanti, appellarsi alle coscienze dei sudditi per suscitare azioni di resistenza.

Altre tesi, anziché sottolineare il monopolio ecclesiastico dell'autorità, interpretano la dottrina gelasiana come una teoria della reciproca indipendenza dei due poteri; gli imperatori assunsero per sé, a partire da Carlo Magno, il titolo di Augustus, e affermarono la propria auctoritas motivandola sulla base dell'uguaglianza di rango fra sacerdotium e imperium: esemplare a questo riguardo l'opera di Giovanni da Parigi, De potestate regia et papali (1302-1303), in cui la tesi gelasiana viene utilizzata contro le pretese della Chiesa tanto alla potestas directa quanto alla potestas indirecta. È affine anche la posizione di Dante, che (Monarchia, 1313, III, 15; Purgatorio, XVI, 107-111) attribuisce l'autorità sia all'Impero sia alla Chiesa, in quanto entrambi creati direttamente da Dio.La tesi dantesca è uno sviluppo, più attento alle ragioni del potere imperiale, della teoria di san Tommaso (1225-1274), che, accanto al potere laico - necessario al 'ben vivere' -, prevede la Chiesa come istituzione titolare dell'autorità, cioè della facoltà di interpretare il bene comune. Questo si manifesta nel diritto naturale, e il potere politico lo realizza razionalmente in sintonia con l'autorità della Chiesa, garantita dalla rivelazione. A differenza che in Agostino, in Tommaso autorità e ragione stanno dunque non in opposizione, ma in continuità gerarchica e orientata a Dio.

4. Le forme moderne dell'autorità

a) La crisi dell'autorità medievale e la Riforma

Profonde modificazioni del concetto di autorità sono presenti già in Marsilio da Padova (1275-1343), Guglielmo di Occam (1290-1349) e Bartolo da Sassoferrato (1313-1357); pur con diverse modalità, questi autori danno inizio all'autolegittimazione dell'ordine politico, che tende a sottrarsi alla fondazione trascendente dell'autorità interpretata dalla Chiesa.

Questa ricerca di autonomia della sfera mondana è, in prospettiva, la secolarizzazione moderna, e si presenta come lotta contro l'autorità in senso sacrale, e come ricerca di nuove legittimazioni e di nuove forme d'autorità, adatte a rispondere alle mutate sfide politiche e sociali.

L'unità culturale dell'Europa cristiana conosce una serie di crisi storico-politiche che vanno dal tracollo economico e demografico, prodotto dalle grandi epidemie di peste del XIV secolo, al gravissimo indebolirsi tanto dell'autorità imperiale, dal XIII secolo, quanto dell'autorità della Chiesa, a causa della 'cattività avignonese' durata buona parte del XVI secolo.

Sono inoltre di capitale importanza, per la fine dell'ideologia medievale dell'autorità, sia gli scismi d'Occidente (1378-1417 e 1431-1449) - a cui si intreccia la dottrina conciliare (dichiarata eretica da Pio II, nel 1460, in quanto gravemente lesiva dell'autorità del papa) - sia la riscoperta della cultura classica a opera dell'umanesimo; ma le più profonde e radicali modificazioni del concetto d'autorità sono dovute alla Riforma protestante, all'individualismo che ne scaturisce, e alle nuove realtà politiche che si avviano all'egemonia in Europa, gli Stati.

Scopo dell'azione intellettuale e politica di Martin Lutero (1483-1546) è combattere la dottrina cattolica dell'autorità, come mediazione fra trascendenza e mondo, istituzionalizzata nella Chiesa. Lutero (Della libertà del cristiano, 1520) separa radicalmente i due 'regni' dell'interiorità spirituale e dell'esteriorità mondana: nel primo il cristiano è assolutamente libero e realizza un rapporto immediato con Dio attraverso la privata interpretazione della Scrittura - l'autorità spirituale -, nel secondo è invece soggetto all'autorità secolare e alla sua spada, istituita direttamente da Dio "per impedire le opere malvage" (Sull'autorità secolare, 1523).

Lutero, insomma, ammette la genesi divina del potere, ma ne rifiuta la fondazione ecclesiastica; in lui l'autorità perde il proprio nome, troppo legato alla tradizione latina, e diviene uberkeytt (tedesco moderno Obrigkeit), termine che rivela, nel riferirsi a über/oben ('sopra'), la coincidenza dell'autorità con la 'superiorità' invincibile del potere. Secondo Lutero alla funzione punitiva e strumentale del potere non si sottrae neppure il giusto, la cui obbedienza all'autorità esteriore è espressione di libertà interiore e non di mera paura, come accade invece per i malvagi. Nel dissociare bene e potere, il luteranesimo è un momento

importante tanto del moderno passaggio a una nozione di autorità non più personale e simbolica ma inerente all'ufficio (cioè coincidente con la stessa istituzione 'superiore'), quanto della formazione della moderna soggettività che, affrancata dalle gerarchie dell'ordine medievale, obbedisce all'autorità avendola interiorizzata e riconosciuta.

Anche per Giovanni Calvino (1509-1564) col peccato originale l'umanità ha perso, insieme al libero arbitrio, la capacità di operare il bene; la sola mediazione possibile fra uomo e Dio è quindi la fede, che, come gratuito dono divino, permette al giusto di salvarsi al di là di ogni merito soggettivo; in questo quadro di rigida e assoluta predestinazione l'unica autorità è evidentemente quella di Dio e della sua parola. Al governo civile, perciò, spetta solo di conservare la legge divina, di "garantire e mantenere il servizio di Dio nella sua forma esteriore", e di educare gli uomini alla pace e alla tranquillità (Istituzione della religione cristiana, 1536, poi più volte modificata fino al 1560, IV, 20, 2).

Come Lutero, anche Calvino teorizza i due regni, quello spirituale, in cui il giusto è libero, e quello terreno, in cui deve essere sottomesso all'autorità civile; il diritto di resistenza - negato poiché il potere, come funzione distinta dalla persona che lo esercita, è istituito da Dio (ibid., IV, 20, 24-31) - è ammesso solo nel caso che il governante pretenda di invadere la sfera spirituale (ibid., IV, 20, 32). La decisione sui reciproci confini delle due sfere, cioè sulla resistenza, non è demandata a una gerarchia ecclesiastica ma alla coscienza del singolo giusto, che è allora, in linea di principio, libero da ogni vincolo esteriore e legittimato a perseguire nel mondo la propria vocazione di salvezza, la cui riprova sarà il successo. Anche per Calvino, quindi, l'autorità deve necessariamente essere obbedita ma al tempo stesso deve essere liberamente riconosciuta.Nelle sette protestanti (ad esempio gli anabattisti) prevale la teoria dell'insurrezione contro l'autorità politica iniqua: i giusti, in quanto tali, rifiutano di essere sottoposti a legalità esterne. Si rinnova così il medievale 'diritto di resistenza', ma su basi soggettivistiche e non più cetuali-corporative, e si generano quei conflitti di religione che sconvolgono l'Europa nei secoli XVI e XVII; a questi dà risposta la nuova forma dell'autorità politica, cioè lo Stato.

b) L'autorità dello Stato

Se la Riforma rivoluziona l'aspetto religioso dell'autorità, Thomas Hobbes (1588-1679) distrugge quello collegato alla tradizione; infatti, nel XVI capitolo del Leviatano (1651),

egli afferma che l'autorità è "il diritto di fare un'azione" e che "fatto per autorità" significa "fatto per commissione o con il permesso di chi ha il diritto". Nella situazione di eccezionale emergenza in cui si trova ad argomentare, Hobbes intende l'autorità non come fondamento e fine dell'ordine, ma come autonoma facoltà di agire propria di tutti gli uomini, naturalmente liberi e uguali, con i rischi d'instabilità che derivano dall'assenza di gerarchie tradizionali o naturali (nello stato di natura l'uomo è 'lupo' per ogni altro uomo). Ma se l'autorità, per Hobbes, si manifesta dapprima come disordine individualistico, emerge immediatamente l'esigenza degli effetti positivi dell'autorità: è quindi per lui compito della politica costruire un'autorità artificiale, che assolva alla funzione semplificata non di realizzare il sommo bene ma di evitare il sommo male, i rischi di morte violenta per il singolo.

Secondo Hobbes l'autorità viene costruita dalla ragione dei singoli, che si uniscono grazie a essa in un patto, dando vita allo Stato, cioè al sovrano rappresentativo di cui tutti i singoli sono "autori" e nel quale alienano integralmente la propria capacità d'azione politica in una tensione all'unità lontanissima dall'assetto internamente pluralistico dell'autorità medievale. In seguito al patto, solo lo Stato ha autorità: questa coincide con il potere legittimo dello Stato, la cui legittimazione sta nel realizzare razionalmente, at traverso un efficace rapporto di comando e obbedienza, lo 'scopo' concreto della protezione dei singoli. Nel XXVI capitolo del Leviatano Hobbes afferma "auctoritas, non veritas, facit legem"; questa contrapposizione fra autorità e verità è il segno che l'autorità non è, per lui, fondamento trascendente ma sommo potere, sovranità, capacità d'azione dello Stato, imperio universale della legge, che realizza la volontà - non arbitraria ma razionale - del sovrano.

La posizione di Hobbes è antitetica rispetto alle difese tradizionali del potere regio, come il diritto divino dei re, teorizzato da Jacques-Benigne Bossuet (1627-1704), o la naturale paternità del re rispetto ai sudditi, difesa da Giacomo I Stuart (1566-1625) e da Robert Filmer (1588-1653). Privata tendenzialmente di ogni determinazione personale e trasformata in capacità ordinativa, artificiale e al tempo stesso efficace, l'autorità è anche sottratta, da Hobbes, alla Chiesa (Hobbes è il grande avversario della potestas indirecta teorizzata da Bellarmino) e a ogni altra organizzazione intermedia (oltre che i singoli - tranne che non vogliano ritornare allo stato di natura - anche i ceti e le fazioni perdono il diritto di resistenza), ed è attribuita direttamente ed esclusivamente allo Stato.

Da un punto di vista storico-politico il pensiero hobbesiano risponde così alle esigenze di sicurezza rese urgenti dall'ingresso sulla scena sociale del settarismo protestante e dell''individualismo possessivo', e delinea il quadro istituzionale - privo di ipoteche metafisiche, di finalità trascendenti e di istanze arbitrarie - che rende reciprocamente compatibili i nuovi dinamici interessi borghesi, senza subordinarli ad altre esigenze che non siano quelle della 'forma' politica e dell'ordine pubblico. Accentuando la differenziazione fra spirituale/religioso da una parte, e politico/statuale dall'altra (cioè fra privato e pubblico), Hobbes prosegue la secolarizzazione iniziata da Lutero e da Calvino; ma per questi ogni potere è autorità, a cui si contrappone la coscienza del singolo, mentre per Hobbes l'autorità del Leviatano, pur assoluta, cioè sciolta da ogni altra istanza, è un prodotto della ragione, e solo per questo è irresistibile.

La coincidenza di autorità e potere legittimo razionale è evidente anche nel pensiero di John Locke (1632-1704), le cui principali opere politiche (Primo trattato sul governo e Secondo trattato sul governo, 1690) costituiscono una tappa decisiva per la moderna concezione dell'autorità, che in lui è orientata alla salvaguardia non solo della vita, ma anche della libertà, individuale e sociale. Il primo obiettivo polemico di Locke è la tesi filomonarchica di Robert Filmer (che attribuisce al sovrano la stessa autorità di un padre sui figli), alla quale Locke reagisce dimostrando la differenza che intercorre fra rapporti naturali di subordinazione (quali si danno tra i figli minori e il padre) e rapporti politici: questi si fondano sulla naturale libertà di tutti gli uomini (e quindi sulla loro uguaglianza) e perciò possono formarsi solo artificialmente, come risultato di una specifica volontà individuale e razionale di unione 'orizzontale' (sociale) e, in seguito, di sottomissione 'verticale' (politica). L'autorità politica, dunque, richiede l'autorizzazione che, dal basso, legittimi il potere: c'è "società politica" soltanto quando vi siano governanti "autorizzati dalla comunità a far eseguire" le leggi che essa stessa si è data (Secondo trattato). L'autorità politica, frutto di un patto e rappresentativa, è, a differenza di quanto accadeva in Hobbes, limitata da istanze (individui e società) alle quali deve rispondere; la polemica lockiana contro Hobbes nasce dal fatto che nel sovrano assoluto Locke vede, anziché la sovranità della legge, il permanere di un potere arbitrario e incontrollabile.

L'esigenza, presente in Hobbes e in Locke, che l'autorità sia razionale, artificiale e impersonale, esprime la pretesa, tipicamente moderna, che si debba prestare ubbidienza solo all'universale, cioè alla legge e non a una istanza particolare: e questa è l'essenza stessa dello

Stato moderno; tale esigenza si accompagna - nell'ideologia liberale implicita in Hobbes e palese in Locke - all'ineliminabile presenza dell'individuo, di cui si presuppongono l'autonomia e l'uguaglianza 'naturale' rispetto a ogni altro soggetto. Che l'autorità dello Stato sia limitata dall'obbligo di rispettare il libero convincimento dei cittadini, che cioè debba essere riconosciuta interiormente dal singolo, è tesi che governa d'ora in poi il pensiero politico europeo; nella modernità l'autorità è quindi concepita negativamente, come dogmatismo che ostacola la ragione e la libertà, ed è valutata positivamente solo in quanto in essa (come nello Stato razionale, e solo in questo) il soggetto si possa riconoscere e identificare. La moderna autorità della ragione - che implica tanto l'individuazione personale quanto l'identificazione statuale - è l'istanza suprema del giusnaturalismo secentesco e settecentesco: l'autorità trascendente - pur conservata nell'edificio dottrinale e istituzionale della Chiesa tridentina - non ha piena cittadinanza nell'epoca moderna, in cui, in linea di principio, non si è subordinati a istanze imposte dall'esterno e si rifiuta la tradizione come peso morto.Le ideologie politiche dell'uguaglianza, di origine protestante e razionalistica, possono coesistere con il permanere di forti disuguaglianze effettive, rese per certi aspetti più dure dal nascente sistema capitalistico: la subordinazione sociale all'autorità della ricchezza, infatti, non è più giustificata con argomenti trascendenti o attraverso il riferimento a una superiorità 'naturale' (del clero e dell'aristocrazia), ma è attribuita, dall'ideologia borghese-calvinistica del successo, a differenze di 'virtù', di meriti e di impegno individuali - e quindi, teoricamente, superabili con sforzi soggettivi (v. Bendix, 1956).

Anche il nascente pensiero scientifico oppone, all'autorità delle Scritture e della tradizione, il libero convincimento che si forma dall'incontro fra esperienza e vaglio critico della ragione (con argomentazioni largamente presenti anche in Hobbes); secondo Galileo (1564-1642), che la rivelazione e la tradizione valgano come autorità nelle scienze naturali è pretesa ingiustificata: "le umane autorità" sono impotenti "sopra gli effetti della natura, sorda e inesorabile ai nostri vani desideri" (Il Saggiatore, 1623, §44). Nasce di qui il moderno ideale dell'autorità della scienza, anch'essa, come - in teoria - l'autorità politica, priva di esoterismi e affidata alla sfera pubblica e razionale.

c) Autorità e ragione

Lo Stato dell'assolutismo illuminato combatte, durante il XVIII secolo, le pretese politiche delle autorità tradizionali, le Chiese o i ceti; ma la sua paternalistica azione di 'polizia' - da cui i sudditi sono trattati come 'minorenni' e non come 'cittadini', secondo quanto lamenta Kant - entra in conflitto con le esigenze dei teorici più conseguenti del razionalismo e dell'illuminismo, che coniano la locuzione "principio d'autorità" in riferimento alla teoria del diritto divino e paterno dei re, mai completamente abbandonata dal potere regio quale fondamento della propria legittimazione; dalle polemiche contro questo principio deriva, già nei secoli XVII e XVIII, una svalutazione del concetto di autorità, che passa a designare, ad esempio in Christian Thomasius (1655-1728), "ciò a cui si crede senza prova" (v. Rabe, 1972, p. 22); anche in Immanuel Kant (1724-1804) il termine esprime il 'sommo potere' nella sua forza impositiva, a cui si contrappongono - con la loro critica peraltro solo teorica - i filosofi (Per la pace perpetua, 1795) e l'autorità razionale della morale assoluta. E anche in un autore che, come Giambattista Vico (1668-1744), si muove lungo percorsi speculativi in parte differenti da quelli del razionalismo moderno, l'autorità viene pur sempre a coincidere con la libertà (Diritto universale, 1720-1722).

Nell'età dei lumi l'autorità è intesa come dogmatismo, paternalismo, assenza di articolazione individuale, come appare dalla voce Autorità (nel discorso e negli scritti) dell'Enciclopedia (1751). Vi afferma Denis Diderot (1713-1784) che l'autorità "deve servirci d'appoggio e non di guida, altrimenti usurpa i diritti della ragione". Lo stesso autore, nell'articolo Autorità politica, concede che l'unica forma d'autorità naturale sia la patria potestà sui minori, limitata esclusivamente all'ambito familiare e non trasferibile in quanto tale all'interno della dimensione politica, dato che "nessun uomo ha ricevuto dalla natura il diritto di comandare gli altri". In senso positivo, Diderot usa 'autorità' come sinonimo di 'potere legittimo' o di 'governo', e individua le condizioni della legittimità nel patto ("il principe riceve dai sudditi l'autorità che ha su di loro") e nel "consenso" dei popoli al potere, che ne garantiscono un "uso legittimo, utile alla società e vantaggioso per lo Stato"; la sottomissione all'autorità deve in ogni caso avvenire "con ragione e misura", e non essere l'obbedienza a un "capriccio".La Rivoluzione francese accelera la tendenza dell'autorità a divenire concetto polemico.

I pensatori controrivoluzionari come Joseph de Maistre (1753-1821), Louis de Bonald (1754-1840), Hugues-Félicité-Robert Lamennais (1782-1854), oppure, per l'area tedesca, Friedrich Julius Stahl (1800-1861) e Franz von Baader (1765-1841), la interpretano come

un tentativo di rovesciare l'autorità tradizionale e consacrata dei re e della Chiesa, per sostituirvi nuovi principî di legittimazione del potere (la ragione, la libertà, l'uguaglianza); questi, incapaci di fondare e stabilizzare l'ordine sociale e politico, sono il necessario sviluppo della logica dello Stato assoluto, che ha condotto a non "credere più al cristianesimo sull'autorità di Dio, ma a credere a Dio sull'autorità del re" (cfr. H.-F.-R. Lamennais, Saggio sull'indifferenza, 1817-1824). Le dinamiche della modernità, in quest'ottica, appaiono destinate a produrre "servitù o ribellione"; solo in un ritorno all'autorità del papa Maistre vede la possibilità di istituire un centro stabilizzante della politica europea (Il Papa, 1819). Divenute, con molte mediazioni, l'ideologia della restaurazione, queste dottrine (e quella - pur diversa, in quanto 'storicisticamente' argomentata - dell'inglese Edmund Burke, 1729-1797) contribuiscono al discredito che la nozione di autorità incontra, nel XIX secolo, presso il pensiero politico liberale, democratico, socialista.

Nonostante i molti compromessi ideologici e istituzionali che nel XIX secolo le borghesie stipulano col principio d'autorità e col potere regio, il termine 'autorità', in quanto tale, conosce nell'Ottocento una profonda crisi, ed è utilizzato, insieme al suo derivato polemico 'autoritarismo', per definire quelle configurazioni di potere che - come ad esempio il regime di Napoleone III, ma anche gli Imperi centrali e quello russo - si sottraggono ai correnti criteri di legittimazione.

L'uso 'positivo' del termine - come sinonimo di 'potere legittimo' - vale per i casi in cui il potere si adegua a quei criteri: questi sono principalmente la rappresentanza, lo Stato di diritto (nel quale vigono l'autorità della legge, universale e formale, e le 'autorità' burocratiche che devono garantire l'imparziale amministrazione della cosa pubblica) e la fiducia positivistica, liberale e democratica, nel progresso tecnico, scientifico e morale; in generale l'autorità deve promuovere e rispettare come proprio limite l'autonomia e l'uguaglianza dei soggetti (è questa la posizione di John Stuart Mill, 1806-1873, in Saggio sulla libertà, 1859).

Nel complesso, le ideologie ottocentesche, eredi del razionalismo moderno, prevedono la scomparsa dell'autorità come istanza esterna all'uomo e il trionfo dell'autorità della ragione; questa tendenza culmina nella tesi idealistica della perfetta coincidenza fra libertà e autorità realizzata nel corso della storia, e nel marxismo che affida alla rivoluzione, come autorità storica e razionale, il compito di eliminare disuguaglianza ed estraneazione.

Ma queste autorità 'positive' manifestano profonde contraddizioni, poiché non eliminano ma rafforzano momenti di comando e di imposizione non conciliabili con l'autonomia e l'uguaglianza dei soggetti: già Alexis de Tocqueville (1805-1859) constata che l'assetto razionalistico delle forme di governo postrivoluzionarie riproduce e potenzia il centralismo autoritario dell'antico regime; e accanto a questa dinamica che ha origine dallo Stato se ne presenta, per lui, un'altra, solo apparentemente opposta, cioè il sorgere - dalla società - di elementi di illibertà (la "tirannide della maggioranza").

Lorenz von Stein (1815-1890) rileva il sussistere, dentro lo Stato moderno, di una contraddizione permanente fra uguaglianza politica e disuguaglianza sociale, a cui si può far fronte solo rafforzando il momento centralistico dell'amministrazione statale. Michail Bakunin (1814-1876) polemizza contro l'autoritarismo pedagogico e contro il centralismo metafisico che scorge nel marxismo, mentre Friedrich Engels (1820-1895) nel 1873 (Dell'autorità) riconosce la necessità dell'autorità per organizzare le moderne tecnostrutture (e cita, tra l'altro, le ferrovie), oltre che per attuare il processo rivoluzionario, affermando che "una rivoluzione è certamente la cosa più autoritaria che ci sia".

La crisi dell'autorità della ragione culmina, filosoficamente, nell'opera di Friedrich Nietzsche (1844-1900); in ambito storico, d'altra parte, il nascente Stato sociale inizia a servirsi, a partire dagli anni ottanta dell'Ottocento, di 'provvedimenti' rivolti, a fini di controllo e di stabilizzazione sociale, verso obiettivi particolari e produce una crescita degli apparati burocratici che fa di queste autorità altrettante istanze autonome, le cui logiche 'orientate allo scopo' si sottraggono alla critica razionale. Anche la tecnica, soprattutto dopo la prima guerra mondiale, tende a imporre come autorità oggettiva i propri saperi specialistici; la crisi del moderno rapporto fra libertà e autorità è poi evidente nel trasformarsi dei cittadini in masse e nel ripresentarsi - in queste - di un 'bisogno' d'autorità che, contrastando con la presunta autonomia del soggetto, ripropone, invece dell'uguaglianza, la dipendenza dei molti dai pochi.

Queste difficoltà fanno quindi dell'autorità un problema irrisolto che, a partire dalla 'svolta del secolo', è affrontato dalle scienze sociali con una strategia orientata a relativizzarlo e a riconoscere che l'autorità è ambigua per sua natura.

5. L'autorità nelle scienze sociali

Le scienze sociali analizzano l'autorità come una funzione che riveste un ruolo significativo a livello politico, sociale, familiare, psicologico, e la trattano scientificamente come una regolarità, riconoscendo che la sua ambiguità strutturale nasce dal fatto che i confini fra razionale e irrazionale non sono rigidi - come è invece richiesto dall'ideologia moderna - ma sfumati. A questa tendenziale avalutatività si accompagna spesso - ma non sempre, e l'eccezione è costituita dai primi grandi sociologi, e in particolare da Max Weber, oltre che da alcuni esponenti del pensiero politico - l'attenuarsi della consapevolezza dello spessore storico/concettuale dei significati di 'autorità'. Questa revisione interpretativa non impedisce però che le scienze sociali distinguano fra autorità e potere, né che riproducano la dicotomia valutativa fra autorità positiva e autorità negativa, spesso definita, quest'ultima, attraverso la categoria di autoritarismo.

a) Sociologia, psicologia, antropologia

A. Émile Durkheim (1858-1917) si distacca dalla posizione liberale classica e dai suoi esiti utilitaristici, quali si danno in Jeremy Bentham (1748-1832), e tratta l'autorità come una funzione della società: "l'autorità è la caratteristica di un uomo elevato al di sopra degli altri uomini; [ma] soltanto la società è al di sopra degli individui: da essa, dunque, emana ogni autorità", che è perciò una "specie di trascendenza della società nei confronti dei suoi membri" (L'educazione morale, 1923). In quanto modo d'esistenza e di 'funzionamento' della società, per Durkheim l'autorità è una regolarità necessariamente presente in ogni ordine politico; la pressione della società sull'individuo viene da questi interiorizzata, divenendo la voce della coscienza morale. In polemica con il moderno rapporto individuo/ Stato e con i suoi esiti meccanicistici, Durkheim afferma che l'autorità non limita ma anzi rende possibile la libertà; il singolo è libero, per lui, solo se è immerso in una pluralità di gruppi sociali (famiglia, Chiese, corporazioni) la cui autorità, indipendente da quella dello Stato, dà senso all'azione individuale e la sottrae ai rischi di disordine e di anomia.

Secondo Georg Simmel (1858-1918) l'autorità è la funzione che integra e cementa le associazioni umane, che ne stabilisce i fini e che costituisce il legame vitale fra l'individuo e il gruppo (Soziologie, 1908, pp. 136 ss.). Anche Simmel rifiuta la rigida opposizione fra libertà e autorità: quest'ultima esiste solo se c'è spontaneo riconoscimento da parte del subordinato. Caratterizzata da una sovraordinazione (che acquista senso attraverso

l'interazione) piuttosto che da attributi sostantivi, l'autorità è specificata, da Simmel, in tre tipi formali: la "centralizzazione individuale dell'autorità", che consiste nella sottomissione a una singola persona (nella forma del livellamento oppure della piramide), la "subordinazione alla pluralità", che si realizza quando il centro di gravità sociale risiede in gruppi impersonali (le maggioranze, nelle repubbliche), e la "subordinazione a un principio", che è tipica della modernità con i suoi astratti processi organizzativi, che culminano nell'autorità della norma o della legge.

Il principale contributo di Vilfredo Pareto (1848-1923) sul tema dell'autorità consiste nel considerarla un residuo, cioè un elemento costante, non logico, delle azioni umane. L'autorità come sentimento di gerarchia che "sussiste pur sempre nelle società che in apparenza proclamano l'uguaglianza degli individui" (Trattato di sociologia generale, 1916, § 1153) è un residuo della classe IV, di quelli "connessi alla socialità", che rafforzano la vita sociale, di per sé eterogenea, attraverso la disciplina dei singoli e dei gruppi. Questo residuo si manifesta nelle derivazioni della classe II (ibid., §§ 1434-1462), cioè in quelle argomentazioni che fanno riferimento, per spiegare atti sociali, all'autorità "di un uomo o di più uomini", "della tradizione, di usi e costumi", e infine "di un essere divino o di una personificazione". La 'scienza' di Pareto vuole svelare il carattere ideologico delle grandi 'costruzioni' metafisiche e razionalistiche con cui si è giustificata l'autorità, e al tempo stesso afferma la necessità che quella che di volta in volta è l'élite di governo mantenga con la forza la stabilità sociale, attraverso 'travestimenti', quali ad esempio l'astrazione dello Stato di diritto (ibid., §§ 2181-2185).

L'opera di Max Weber (1864-1920) è una tappa fondamentale nello sforzo di costruire tipologie scientifiche dell'autorità: in Economia e società (1922), accanto a passi in cui la distinzione fra potere e autorità non è formalizzata - "Il potere (autorità) può fondarsi sui più diversi motivi di disposizione a obbedire, dalla cieca abitudine fino a considerazioni puramente razionali rispetto allo scopo" -, autorità (Autorität) si precisa, per Weber, come sinonimo di potere legittimo (legitime Herrschaft) e questo si distingue dal potere in quanto tale - che esercita il "comando in virtù di una costellazione d'interessi" - poiché presuppone un "dovere d'obbedienza"; nell'età moderna il monopolio del potere legittimo appartiene allo Stato. Ma oltre che potere legittimo, in Weber 'autorità' significa anche il fondamento, "i principî ultimi sui quali può fondarsi la validità di un potere". Il criterio di legittimazione razionale del potere, l'autorità razionale, culmina, per Weber, nella moderna burocrazia

come ordinamento legalmente statuito, impersonale, fondato sulla competenza e sull'ufficio; la burocrazia, in quanto potere che si autolegittima grazie alla propria intrinseca razionalità organizzativa e procedurale, è essa stessa 'autorità' ed è sottoposta alla contraddizione di rovesciarsi in cieco specialismo. Il criterio di legittimazione tradizionale (l'autorità tradizionale) consiste nell'"autorità dell'eterno passato", nella tradizione che consacra l'"autorità personale" di chi esercita il potere; infine, la legittimazione carismatica del potere (l'autorità carismatica) è "l'autorità dello straordinario dono di grazia personale", "l'autorità di una personalità concreta" che innova in modo rivoluzionario la tradizione e lo status quo.Questa tipologia delle forme d'autorità è un decisivo punto di riferimento sia per le scienze sociali sia per le scienze politiche; il suo valore euristico e scientifico sta - oltre che nella capacità di spiegare tanto le forme istituzionali dell'autorità (d'ufficio) quanto quelle personali (carismatiche) - nel modo disincantato con cui viene assunta l'ambiguità dell'autorità: in Parlamento e governo (1918) e in Il lavoro intellettuale come professione (1919) Weber afferma che gli esiti 'illiberali' e autoritari del moderno trend razionalistico, cioè il rovesciarsi dell'autorità razionale/burocratica in "gabbia d'acciaio", sono contrastabili dall'azione innovativa di un'autorità carismatica.

Un esempio di utilizzazione sociologica del concetto di autorità come una regolarità funzionale indispensabile per spiegare - in questo caso con metodo comparativo - i processi storici, economici, organizzativi relativi all'industrializzazione, è dato da Reinhard Bendix (v., 1956). Per lui l'autorità è l'insieme delle ideologie direzionali che hanno consentito sia il disciplinamento sociale degli operai sia l'autolegittimazione dei ceti dirigenti. All'interno del quadro della moderna uguaglianza formale, la subordinazione reale degli operai agli imprenditori è stata motivata, in Occidente, non attraverso ideologie naturali/tradizionali, ma con riferimento al merito e al conseguente successo individuale: chi al momento è socialmente subalterno può e deve quindi sforzarsi di elevarsi, emulando le virtù dei capi. La fine delle forme più personali e individualistiche di comando aziendale (l'avvento dei managers che soppiantano i padroni) produce poi, per Bendix, una nuova ideologia direzionale, fondata sulla psicologia delle relazioni umane (ciascuno opera al livello che gli è più congeniale) e su di una nuova etica della prestazione. Pur partendo da presupposti molto lontani (l'autocrazia zarista) e pur essendo passata attraverso un'esperienza socialista (in cui la disciplina sociale e di fabbrica era motivata dallo scopo di realizzare una 'nuova umanità'), anche la Russia converge, secondo l'analisi di Bendix, su modelli occidentali di

legittimazione e organizzazione del lavoro, con l'importante assenza, tuttavia, rispetto all'Occidente, del momento della individuazione personale.Da un punto di vista più propriamente storico-politico, Bendix ricostruisce poi, attraverso la categoria di autorità, la vicenda medievale e moderna delle forme di legittimazione del potere, con particolare attenzione alle continuità che, nonostante la secolarizzazione, vi si manifestano (sacralizzazione diretta o indiretta del potere: v. Bendix, 1978).

Oggi la sociologia distingue fra autorità legale e autorità funzionale, che sostituisce la prima quando gli apparati pubblici istituzionalizzati non siano in grado di svolgere il loro compito di 'dar senso' all'azione sociale; la nozione d'autorità è un indicatore dei processi di differenziazione e di coesione sociale, ed è utilizzata per analizzare le motivazioni dell'obbedienza. Che l'autorità sia una dipendenza che si istituisce all'interno di un sistema di scambio simbolico e di interazione è la tesi di François Bourricaud (v., 1961, p. 377), che ne ammette la moderna identificazione col potere legittimo.

Julien Freund, sociologo della politica, definisce l'autorità come un prestigio personale che ha anche una funzione politica, e le attribuisce la caratteristica di provenire dall'alto e di essere ubbidita grazie a un riconoscimento che viene dal basso (v. Freund, 1965, p. 378); sul tema del riconoscimento insiste anche Heinrich Popitz, che interpreta l'autorità come una relazione di disuguaglianza in cui il subalterno accetta la scala di valori del superiore e si sforza di apparire come questi desidera (v. Popitz, 1986, pp. 7-36).

Il momento di più marcata accentuazione del carattere funzionale dell'autorità è in Niklas Luhmann: per lui, in una società "senza vertice" e "senza centro" come la nostra - che è caratterizzata dalla circolarità autoreferenziale delle organizzazioni complesse e che quindi esclude l'idea di bene comune, funzionando con procedure di 'autopoiesi' - l'autorità è un metodo per abbreviare i tempi di risposta del sistema alle sollecitazioni ambientali (v. Luhmann, 1981; tr. it., pp. 77-80).

B. L'autorità è interpretata, dalla psicanalisi, in termini di proiezione ambivalente verso la figura paterna. Nel 1913 Sigmund Freud (1856-1939) in Totem e tabù ha avanzato, per spiegare la genesi della società, l'ipotesi del "parricidio originario", secondo la quale il padre - l'autorità esterna - è stato ucciso dall'orda primitiva; ma nella società così formatasi il padre morto è divenuto oggetto di un'obbedienza retrospettiva e interiorizzata che obbliga tutti a rispettare i suoi divieti (i tabù, e primariamente il tabù dell'incesto). Questa

strutturazione della società (filogenesi) trova corrispondenza nella strutturazione psichica del soggetto (ontogenesi): in Il disagio della civiltà (1930) Freud afferma che l'autorità esterna viene introiettata come Super-Io dal soggetto, che così si identifica col padre; tale autorità interna riproduce, resi coattivi dal senso di colpa, i divieti paterni contro le pulsioni primarie (cioè contro il "complesso d'Edipo", che deve quindi essere sublimato).

I processi d'individuazione personale e d'identificazione con l'istituzione, propri dell'autorità, vengono così spiegati tanto nella loro ambivalenza e ambiguità (verso l'autorità - come verso il padre - il soggetto prova contemporaneamente sentimenti di paura e di identificazione) quanto nella loro necessità: l'introiezione e la razionalizzazione di quegli stessi divieti che la società ha dovuto far propri sono l'unico modo, per il soggetto, di vivere una normale e integrata esistenza sociale. Il modello freudiano spiega anche il fenomeno delle masse gregarie, alla ricerca di un'autorità più forte e meno razionale di quella che trovano nello Stato e nella legge; già oggetto d'analisi da parte di Gustave Le Bon (Psicologia delle folle, 1895) che l'aveva definito "sete di sottomissione", il gregarismo di massa è interpretato da Freud come atto erotico che esprime un vincolo libidico: "il temuto posto del padre primigenio", che come Super-Io orienta le normali dinamiche d'individuazione e d'identificazione, è preso in questi casi da un oggetto esterno, il "capo della massa", con esiti patologici (Psicologia delle masse e analisi dell'Io, 1921).

Nell'ambito psicologico e psicanalitico si incontrano diversi modi di interpretare l'ambiguità dell'autorità e di distinguere fra autorità positiva e negativa; quest'ultima viene definita attraverso le categorie di carattere autoritario e di autoritarismo (concetti che denotano rispettivamente la mancanza di libera e consapevole individuazione, e l'assenza di responsabilità del sistema politico). L'incontro della psicanalisi con il marxismo (e con la sociologia), realizzato dagli autori della cosiddetta Scuola di Francoforte, avviene sul problema dell'identificazione freudiana dell'autorità con la repressione dell'Edipo: Max Horkheimer (1895-1973), Herbert Marcuse (1898-1979) ed Erich Fromm (1900-1980) sostengono in Studi sull'autorità e la famiglia (1936) che l'attuale contrapposizione di autorità e libertà è dovuta all'interiorizzazione - mediata dalla famiglia - dei rapporti alienati di classe, che danno origine al carattere autoritario/masochistico, mentre in altre condizioni socioeconomiche "l'autorità come dipendenza approvata può significare rapporti progressivi, corrispondenti agli interessi dei partecipanti (v. Horkheimer e altri, 1936; tr. it., p. 294). Horkheimer ha poi sviluppato in Lo Stato autoritario (1942) la tesi centrale per la

revisione marxista della psicanalisi freudiana: la repressione non è l'unica forma possibile d'autorità ma solo quella funzionale al sistema capitalistico di 'dominio' (così si preferisce tradurre Herrschaft nell'ambito teorico francofortese), culminante nel fascismo.

Analogamente argomentano Wilhelm Reich (1897-1957) e, successivamente, Marcuse (v. Reich, 1933; cfr. Marcuse, Eros e civiltà, 1955), le cui teorie sono all'origine dei movimenti antiautoritari degli anni sessanta, che affermano la possibilità di una 'sublimazione libera' e non 'repressiva' degli istinti. Fromm, per il quale l'autorità non è una 'qualità' di una persona, ma un rapporto interpersonale, distingue fra autorità razionale (una superiorità che tende a dissolversi perché l'inferiore possa crescere fino a raggiungere uno status di uguaglianza) e autorità inibitoria (che perpetua la disuguaglianza e il dominio); quest'ultima si manifesta oggi in forma anonima, presentandosi come una sottile suggestione che pervade tutta la vita sociale e favorisce l'insorgere del carattere autoritario (Fuga dalla libertà, 1941).

L'importanza dell'autorità in senso positivo, ai fini dell'individuazione del soggetto, è teorizzata da Melanie Klein (1882-1960), secondo la quale la libera personalità si forma grazie a un'autorità genitoriale 'buona' che, già nell'età infantile, pur imponendo al bambino le necessarie frustrazioni, gli permetta di liberarsi dell'ansia persecutoria (v. Klein, 1932).

Alexandre Mitscherlich, analizzando le cause che hanno portato all'attuale crisi della patria potestas (spersonalizzazione dell'autorità, nuovi conformismi di dipendenza dal gruppo, socializzazione orizzontale che conduce a una "società fraterna"), riconosce la positività di questa evoluzione, pur individuandovi il rischio che si formino "automi sociali", acriticamente asserviti alle pulsioni; a ciò può porre rimedio un'educazione alla sublimazione consapevole, che consenta lo sviluppo di un Io critico e autonomo (v. Mitscherlich, 1963).

Dal punto di vista empirico, in La personalità autoritaria (1950) Theodor Adorno (1903-1969) e altri hanno trovato una stretta correlazione, peraltro oggetto di numerose critiche, fra atteggiamenti autoritari a livello psicologico/familiare (misurati attraverso varie 'scale') e scelte specificamente politiche ('fasciste'). Che l'obbedienza all'autorità sia un potente 'bisogno' psichico è invece il risultato dell'esperimento di Stanley Milgram, nel quale un'autorità scientifica induce persone a procurare sofferenze ad altre per presunti motivi di ricerca: ciò fornisce la conferma empirica del fatto che le norme morali e il senso

critico possono essere fatti tacere con una facilità che ha indotto l'autore a ipotizzare un "istinto all'obbedienza" (v. Milgram, 1974).

Alla funzionalità evolutiva (adattatività) della gerarchia e dell'autorità accenna su basi empiriche anche Konrad Lorenz; muovendo dall'osservazione dei comportamenti animali, egli interpreta analogicamente l'autorità interumana come il risultato di strategie di ridirezione dell'aggressività innata, che consentono tanto l'individuazione del soggetto quanto la costruzione di un ordine capace di rispondere alle sfide ambientali e culturali; l'odierna ostilità verso l'autorità rischia, per Lorenz, di far perdere all'uomo la capacità di controllare le proprie dinamiche pulsionali (v. Lorenz, 1963).C. Nella prospettiva antropologica l'autorità è solitamente interpretata come il sistema dei significati complessivi che le diverse culture elaborano per giustificare il potere: l'autorità viene quindi dopo il potere, ma è necessaria perché la fondamentale ineguaglianza delle società umane si centralizzi e si formalizzi, e perché la leadership carismatica temporanea divenga gerarchia permanente; nelle società primitive il potere è a tale scopo collegato simbolicamente alla sfera del sacro, in modo che l'ordine sociale appaia un riflesso dell'ordine soprannaturale (v. Geertz, 1973; tr. it., p. 369). L'autorità è quindi un potere legittimato che sanziona un predominio di fatto, e può esplicare i propri effetti di protezione e di ridistribuzione dei beni sociali senza fare ricorso diretto alla forza (v. Lewellen, 1983; tr. it., p. 85; v. Gil, 1983, pp. 84-85).

b) Il pensiero politico

A. Buona parte della riflessione politica del XX secolo è caratterizzata dal venir meno della fiducia nell'autorità dello Stato: Harold J. Laski (1893-1950) nega (v. Laski, 1919) che lo Stato abbia ancora legittimamente autorità sulla società, e propone un ritorno a un assetto politico pluralistico, riprendendo il pensiero corporativo di Otto von Gierke (1841-1921). In ambito filosofico Hannah Arendt (1906-1975) definisce l'autorità "la pietra angolare che ha reso il mondo durevole e permanente" e afferma che l'età moderna, da Hobbes in poi, non ha più posto l'autorità a base dell'esperienza politica, perdendo così "la continuità, la solidità e le fondamenta del mondo" (v. Arendt, 1961; tr. it., p. 105); assume invece un tipica posizione liberale Bertrand Russell, che colloca l'autorità fra i due estremi della coesione sociale e della libera individualità, e che sottolinea i rischi impliciti nelle coazioni della

tecnica (v. Russell, 1949). Fra i teorici del diritto, Hans Kelsen (1881-1973) individua l'autorità non più nello Stato, ma nell'ordinamento giuridico fondato sulla Grundnorm: all'interno di questo l'autorità si manifesta nella auctoritatis interpositio grazie alla quale la norma viene applicata al caso concreto (v. Kelsen, 1945).

Carl Schmitt (1888-1985) distingue 'autorità' da 'potere' sulla scorta della differenziazione classico-romana fra auctoritas e potestas (v. Schmitt, 1928; tr. it., pp. 109-110) e riconosce che il moderno Stato di diritto è finito quando - tra Otto e Novecento - la sua autorità universale e razionale, ma anche storicamente concreta e politica in senso forte, è andata distrutta nella logica positivistica secondo cui la legge vale solo perché 'posta' dallo Stato (Legalità e legittimità, 1932). L'autorità deve oggi, secondo Schmitt, combinare la decisione - con la quale un popolo afferma la propria esistenza politica -, la rappresentazione - attraverso cui si perviene a una forma politica - e l'amministrazione, in una logica tendenzialmente post-statuale (v. Schmitt, 1928). Anche Michel Foucault (1926-1986) nega che l'autorità - in quanto capacità di dare senso alle relazioni di potere - appartenga allo Stato sovrano e ai suoi apparati coercitivi, che sono sovrastrutturali e secondari rispetto alla produzione di 'verità', efficacemente attuata da "reti di potere che passano attraverso i corpi, la sessualità, la famiglia, gli atteggiamenti, i saperi, le tecniche" (Microfisica del potere, 1977).

B. Teoria e scienza politica - che con l'autorità si confrontano a lungo, anche se in modo non sempre sistematico - sono orientate tanto a fornirne definizioni abbastanza comprensive da salvaguardare la complessità del concetto, quanto a specificarlo progressivamente: si differenzia quindi l'autorità come prestigio personale o competenza dall'autorità in senso propriamente istituzionale e politico, distinta, questa, dal semplice potere e identificata col potere legittimo. È opinione diffusa in ambito politologico che l'autorità sia una specificazione del potere: ma questa specificazione ripresenta il problema del criterio o della qualità della legittimazione, cioè delle caratteristiche e dei requisiti irrinunciabili e in un certo senso 'fondativi'. Scopo di queste classificazioni e distinzioni è definire il concetto attraverso progressive delimitazioni di ambiti e di forme d'esercizio, per applicarlo a situazioni empiriche, e di distinguere, comparativamente, i diversi modi in cui si esplica l'autorità, differenziata rispetto all'autoritarismo.Il rapporto fra autorità e potere è presente fin dalla trattazione di Robert Michels (1876-1936), per il quale l'autorità, in quanto "capacità, innata o acquisita, di esercitare ascendente sopra un gruppo" (v. Michels, 1933, p.

69), è quella manifestazione del potere che richiede una relativa distanza fra governanti e governati e che utilizza una simbologia per obbligare all'obbedienza. Che l'autorità sia una specificazione del genere 'potere' è anche implicito tanto nella definizione relazionale di Robert Bierstedt (v., 1964, pp. 79-80) che la considera un "potere formale e istituzionalizzato", quanto in quella funzionale di Carl J. Friedrich (v., 1958, p. 36), secondo il quale l'autorità è "la qualità di una comunicazione capace di essere razionalmente elaborata" e quindi in grado di ottenere razionalmente obbedienza.

Anche Harold D. Lasswell e Abraham Kaplan definiscono l'autorità come "il potere formale" e come "il possesso atteso e legittimo del potere" (v. Lasswell e Kaplan, 1950; tr. it., p. 150), e classificano i regimi politici sulla base del rapporto tra potere effettivo e potere formale (autorità): "è formalistica ogni struttura di potere in cui esista un divorzio fra autorità e potere effettivo" (ibid., p. 154); ad esempio in Inghilterra, dove l'autorità risiede nel re, che non governa, l'autorità, centro ideale della lealtà politica, svolge funzioni molto importanti per i veri detentori del potere.

Fra le definizioni avalutative di autorità come potere formale ha avuto molta importanza quella di David Easton; questi si basa sull'assunto che la politica sia spiegabile come un "sistema di comportamento", e quindi per lui una "politica è autoritativa quando coloro a cui si rivolge pensano di dovervi obbedire", e i motivi per cui si obbedisce debbono essere tenuti distinti dal dato di fatto che si obbedisce (v. Easton, 1953, p. 132); per Easton, dove ci sia allocazione di importanti risorse e di valori generali attraverso un comando, c'è autorità. Affine è anche la tesi di Talcott Parsons (cit. in Friedrich, 1958), che definisce l'autorità "il complesso dei diritti istituzionalizzati di esercitare il controllo sui membri della società in ordine al raggiungimento di obiettivi comuni".Le critiche a queste concezioni sottolineano che 'autorità' è termine politologicamente utilizzabile solo quando siano stati definiti gli standards a cui ci si debba attenere per valutarla: da un suo uso solo formale, infatti, derivano difficoltà e indeterminatezze. Per autorità politica non si dovrà intendere allora ogni obbligazione politica, ma soprattutto il fondamento legittimante di questa (cfr. W. E. Connolly, Modern authority and ambiguity, in Pennock e Chapman, 1987, pp. 9-27): inerisce insomma all'autorità il giustificarsi attraverso procedure discorsive o assunzioni di valori. La distinzione tipologica tra autorità de facto e autorità de jure (v. Martin, 1976, p. 54; v. Bayles, 1976, p. 105) vuole appunto rispondere all'esigenza di definire il termine in modo non semplicemente operativo, ma di introdurre nella definizione la nozione di

consenso, cioè di rapportare l'autorità alla libera individualità. A partire da questa esigenza la politologia incontra la filosofia politica contemporanea nelle sue versioni neocontrattualistiche (cfr. J. Raz, Governement by consent, in Pennock e Chapman, 1987, pp. 76-95).

La posizione di Rex Martin è illuminante al riguardo: per lui l'autorità politica è definita dal compito di stabilire le leggi, dall'aspettativa del consenso generale e dal possesso del monopolio della violenza legittima (v. Martin, 1976, p. 57; altri autori, però, come il già citato Bayles, sottolineano che l'autorità è caratterizzata dall'assenza dell'uso o della minaccia della forza). Per Martin non è sufficiente parlare dell'autorità come fondamento dell'obbligazione politica: per evitare di trattare l'autorità come un dato esterno e incontrollabile, che è l'esito logico dei tentativi di spiegare qualunque forma di obbedienza (ibid., p. 65), Martin propone di utilizzare l'autorità politica come un concetto normativo, cioè come autorità de jure, essa stessa produttrice di diritti (ibid., p. 71).

L'introduzione delle nozioni di 'consenso' e di 'libera individuazione' nella definizione dell'autorità costituisce un parametro decisivo per distinguere l'autorità dall'autoritarismo e per comparare diversi sistemi politici; alla teoria politica quelle nozioni servono anche a respingere i rischi impliciti nelle proposte tecnocratiche. Infatti, dal punto di vista della scienza dell'organizzazione l'autorità è un modo per incrementare, attraverso la gerarchia, la cooperazione all'interno di un sistema in vista di scopi precisi (v. Bendix, 1956; v. Peabody, 1964; v. Page, 1985): anche queste definizioni puramente funzionali dell'autorità sono criticate perché non forniscono argomenti contro l'autorità "epistemocratica", cioè contro la pretesa che l'autorità epistemica (la competenza particolare e specialistica) abbia valore - come tecnocrazia - al livello politico, per definizione generale (cfr. T. Ball, Authority and conceptual change, in Pennock e Chapman, 1987, pp. 52-53).La differenza fra autorità e competenza è stata ampiamente trattata da Richard T. De George che distingue fra "autorità deontica" (o "performativa") e "autorità epistemica" (o "dichiarativo-emotiva"): alla prima appartengono l'autorità paterna e l'autorità "operativa", cioè quella di cui i subordinati investono il leader o l'istituzione allo scopo di perseguire un fine comune; la seconda, al contrario, non ha rilievo politico perché si basa sul prestigio e sull'influenza che derivano dalla conoscenza (v. De George, 1976, pp. 78-79).

Anche Michael D. Bayles, dopo aver proposto una dicotomia fra "autorità sulle credenze" e "autorità sui comportamenti", distingue fra il caso in cui le direttive del superiore sono

eseguite perché chi comanda è un'autorità in un campo specifico, e il caso in cui l'obbedienza è dovuta per il fatto che colui che impartisce l'ordine è in posizione d'autorità (v. Bayles, 1976, pp. 100 e 103).Il problema dell'autorità per competenza è centrale nell'attuale teoria politica, e incrocia le riflessioni sulla tecnica e sullo Stato sociale che si sono sviluppate nel XX secolo; l'autorità politica, infatti, nel Novecento ha cessato di legittimarsi solo attraverso l'astrazione universale della legge e, con l'aiuto della tecnica e dei saperi specialistici, si è sempre più presa cura concretamente e puntualmente di ogni aspetto dell'esistenza dei cittadini, che, da parte loro, hanno aumentato le richieste di tutela e di sicurezza, conferendo di fatto sempre maggiore autorità alle superiori competenze degli apparati amministrativi. Contro questo rinnovato 'Stato di polizia' si danno periodicamente reazioni di tipo radicale e genericamente antiautoritario, o di tipo neoliberale: il quadro teorico-politico attuale appare così caratterizzato, nei paesi industriali avanzati, dalla sfida fra l'autorità delle tecnostrutture e l'autonomia, variamente motivata e designata, del soggetto.

6. Conclusioni

L'analisi delle diverse accezioni e implicazioni del termine 'autorità' - condotta attraverso la storia del concetto e la ricognizione della sua utilizzazione nelle scienze sociali - ha permesso di cogliere sia le categorie più generali che ineriscono all'autorità come costanti, sia le variabili che col loro mutare ne determinano i significati.In linea di massima, l'autorità implica quali costanti sia una relazione di diseguaglianza sia un criterio comune, un centro condiviso e riconosciuto che fornisca, in modo duraturo, un senso al rapporto di potere: gli effetti unificanti dell'autorità - come centro che è anche fondamento e fine (τέλος) dell'azione - non devono impedire l'articolazione interna del sistema (altrimenti si parlerà di 'dominio'). È insomma proprio dell'autorità che questa agisca in modo 'affermativo', come incremento, tutela, garanzia e orientamento nei riguardi di chi vi è sottoposto: queste caratteristiche la distinguono dal potere, del quale l'autorità viene considerata sia il fondamento (se la si interpreta come il nucleo simbolico da cui discendono gli ordini sociali e politici) sia una specificazione (se è vista come sua ideologica legittimazione ex post).

Un'altra costante emersa è la difficoltà di trattare dell'autorità a prescindere da una sua valutazione, positiva o negativa; perfino le scienze sociali faticano, in questo caso, a scindere i giudizi di fatto dai giudizi di valore: all'autorità, infatti, inerisce strutturalmente un momento di 'senso', di 'valutazione', che si ripresenta come problema e difficoltà irrisolta.L'assunzione di variabili disciplinari ha permesso di evidenziare che l'autorità si manifesta in ambiti differenti, in quello politico, in quello sociale, in quello scientifico, familiare, e nella formazione psicologica della personalità; soprattutto, si è sottolineato che l'autorità, tradizionalmente considerata un'entità oggettiva, è trattata, dalle scienze sociali, come una regolarità e una funzione interne a ogni sistema sociopolitico (non necessariamente statuale).

La più importante variabile storica è risultata la cesura con cui si apre la modernità, che sposta il significato di 'autorità' da quello di fondazione tradizionale, sacra o comunque trascendente del potere, a quello di potere legittimo o di criterio razionale e immanente di legittimazione, vincolato al rispetto di istanze quali la libertà del singolo e la ragione; si è posto in evidenza che il nuovo nesso persona/istituzione è l'inizio tanto di una riqualificazione del termine 'autorità' in senso razionale quanto di una sua svalutazione che per molti versi non è ancora cessata. Fra gli esiti della svolta moderna ci sono infatti teorizzazioni che contestano ogni forma d'autorità come 'autoritarismo': queste posizioni radicali vengono spiegate, da una parte del pensiero filosofico contemporaneo (è il caso di Eric Voegelin, 1901-1985, e di settori consistenti del pensiero cattolico), come le conseguenze del nichilismo in cui cade la razionalità quando si distacca dalle sue fonti trascendenti. Si è visto che le scienze umane e sociali cercano di uscire dalle contrapposizioni più rigide elaborando classificazioni che tengano conto sia dell'ambiguità dell'autorità (cioè della possibilità che questa sia tanto fattore d'incremento della libertà personale e politica quanto estranea istanza di dominio) sia della sua persistenza: l'autorità, qui, non è contrapposta in linea di principio alla libertà, pur potendolo essere di fatto.

L'attuale ricerca sull'autorità, orientata ai problemi della tecnica e dello Stato sociale, si chiede se oggi si sia di fronte ad autorità sempre più esenti da critica, o se invece siano ancora possibili (e in tal caso come siano promuovibili) rapporti d'autorità capaci di rispettare la libera personalità soggettiva; permangono d'altra parte posizioni, pur ambigue, di contestazione antiautoritaria (oggi non solo attraverso strumenti analitici marxiani, ma anche in forma di pacifismo non violento e di ecologismo radicale). Come espressione tanto

della coazione esercitata da simboli e istanze del passato e del presente, quanto dell'esigenza che il potere sia più che imposizione esterna, l'autorità si conferma quindi un problema ricorrente, una categoria la cui indagine si presenta, anche per il futuro, particolarmente fruttuosa e necessaria.

Dizionario di filosofia (2009)

Autorità

Termine che presenta un'ampia gamma di significati, tutti in qualche modo legati alla capacità – da parte di un qualsiasi soggetto (individuale o collettivo, reale o immaginario) – di determinare o influenzare il comportamento o le opinioni altrui. Per tale ragione è spesso considerato sinonimo di potere (➔), anche se in realtà deriva dal concetto romano di auctoritas, che era chiaramente distinto dalla nozione di potestas e che tale sarebbe sostanzialmente rimasto sino alle soglie dell'età moderna.

Le radici romane. Il concetto di auctoritas è così tipico del mondo romano che Dione Cassio – storico romano di origine greca e membro del Senato – lo riteneva intraducibile nella sua lingua originaria. Esso designa i casi in cui una volontà interviene a difendere, assistere o integrare un'altra volontà: l'auctoritas tutoris, per es., è l'intervento del tutore negli atti compiuti dal minore, intervento necessario per conferire a quegli atti efficacia giuridica. Auctoritas significa quindi garanzia, certificazione, indispensabile approvazione: la sua origine è nel verbo augere («accrescere»), dal quale derivano altri termini connessi come augustus (colui che accresce), auxilium (aiuto che viene dato da una potenza superiore) e augurium (termine anch'esso di origine religiosa: voto per una cooperazione divina all'accrescimento). Questo significato originario emerge chiaramente nella famiglia, dove i genitori sono autori dei figli sia in senso fisico (attraverso la generazione), sia in senso morale (attraverso l'educazione): ed è questa condizione di autori – ossia di coloro che «fondano», «conservano» e «accrescono» qualcosa – che conferisce loro autorità. In tale origine si coglie anche la ragione della distinzione tra auctoritas e potestas. Mentre

quest'ultima rimanda all'idea di una forza materiale esterna, che è in grado di costringere all'obbedienza i suoi destinatari, l'auctoritas rimanda a quella che oggi noi definiremmo «autorevolezza», ossia ad una condizione di superiorità morale – dovuta all'età, alla capacità, al prestigio, al rapporto con la sfera del sacro – che gli altri riconoscono e che li induce ad obbedire, nella maggior parte dei casi, spontaneamente. Nell'antica Roma l'auctoritas trovò la sua prima formulazione nel diritto di famiglia e in seguito si istituzionalizzò nel Senato: i senatori erano i «padri della patria» e la loro auctoritas consisteva nell'approvare le decisioni prese da altri centri di potere (consoli, assemblee popolari), conferendo loro legittimità. Alla restaurazione dell'auctoritas, dopo un lungo periodo di conflitti civili, mirò esplicitamente Ottaviano, che fu salutato dal Senato come Augustus (27 a.C.). A partire dal 2° sec. si ha tuttavia una progressiva e inarrestabile perdita di prestigio e di influenza da parte delle élites tradizionali e si fa sempre più indifferibile l'esigenza di una organizzazione 'monarchica' dell'Impero: l'auctoritas del principe inizia ad essere, in questo quadro, soltanto il sinonimo della carica imperiale e dell'illimitato potere politico ad essa connesso. L'emergenza politica, militare e sociale dei secc. 3°, 4° e 5° porterà infine l'auctoritas a coincidere con la potestas e quindi a indicare semplicemente il «potere più alto». Va peraltro ricordato che già a partire da Cicerone il concetto di auctoritas aveva assunto anche un significato metaforico, in relazione a quegli scrittori e pensatori ai quali venivano universalmente riconosciute dottrina, competenza e virtù.

Autorità e potere nel Medioevo. Nonostante l'evoluzione in senso politico cui si è fatto riferimento, la nozione di auctoritas conservò un grande prestigio morale e venne fatta propria dal cristianesimo, che se ne servì per giustificare l'assetto istituzionale della Chiesa: l'auctoritas dei vescovi deriva, per i padri della Chiesa, dalla successione apostolica, cioè dal rapporto diretto e ininterrotto con gli apostoli e con la missione, affidata loro da Cristo, di custodire il depositum fidei. La lotta per l'auctoritas si svolse dapprima all'interno della Chiesa, nella quale si affermò progressivamente il primato del vescovo di Roma, in quanto successore diretto di Pietro (auctoritas apostolica): a tale primato, riconosciuto dagli ultimi titolari dell'Impero Romano d'Occidente (5° sec.), era connesso il monopolio dell'interpretazione vincolante delle Sacre Scritture. L'auctoritas fu anche l'oggetto di uno scontro, durato sostanzialmente per tutto il Medioevo, tra Chiesa e Impero, dovuto al fatto che il cristianesimo – non essendo, come la religione romana, una religione nazionale e

quindi politica – poneva il problema del rapporto tra sfera trascendente e sfera temporale. Per Agostino l'Impero è espressione di una potestas necessaria nell'ordine mondano, ma di quest'ultimo condivide tutti i limiti e le imperfezioni: il potere può quindi giustificarsi soltanto se si lascia orientare al bene, sottomettendosi all'a. della Chiesa. L'impostazione dei rapporti fra Chiesa e Impero come titolari, rispettivamente, dell'auctoritas e della potestas troverà espressione nella «teoria delle due spade» di papa Gelasio I (492-96), che tuttavia si presterà anch'essa a interpretazioni discordanti e quindi non metterà fine ai contrasti tra le due grandi istituzioni universalistiche del Medioevo. Nel corso del 14° sec. prenderà avvio – con Marsilio da Padova, Guglielmo di Occam e Bartolo da Sassoferrato – la tendenza all'autolegittimazione dell'ordine politico.

La svolta moderna. Con l'età moderna il ruolo e il significato della nozione di a. mutano profondamente. Dal punto di vista religioso, Lutero e Calvino attaccano frontalmente l'a. della Chiesa di Roma, rivendicando il «libero esame» delle Sacre Scritture da parte di ogni credente. Insieme alla libertà religiosa, che riguarda la sfera della coscienza, Lutero e Calvino teorizzano però la completa sottomissione del cristiano all'a. politica (necessaria per punire i malvagi), contribuendo così a quel rafforzamento del potere politico che costituisce uno dei tratti caratteristici della modernità. I moderni Stati nazionali tendono infatti a liberarsi dalla 'tutela' della Chiesa e ad affermare la propria autonomia. Sotto questo profilo, l'idea di a. perde il suo significato religioso-sacrale e assume un significato esclusivamente politico, che la fa coincidere con il potere (o i poteri) dello Stato e che troverà il suo nuovo paradigma teorico nel giusnaturalismo moderno (da Hobbes a Kant). Tale paradigma si contrappone alla tradizione aristotelica, che vedeva nello Stato l'esito di un processo naturale, fondato sulla naturale socievolezza dell'uomo e sulla altrettanto naturale diseguaglianza degli individui (divisi, in virtù delle loro doti intellettuali o fisiche, in «atti al comando» e «atti all'obbedienza»): per i giusnaturalisti, infatti, lo Stato è l'esito di una decisione razionale, presa da individui liberi ed eguali e sancita da un patto o contratto. Il nuovo principio di legittimazione dell'a. politica è quindi il consenso razionale: ma mentre per l'assolutista Hobbes e per il democratico Rousseau la sovranità (sia essa esercitata da un individuo, da un'assemblea o dal popolo nella sua interezza) assorbe in sé e annulla le libertà individuali, nei liberali Locke e Kant il potere dello Stato trova il suo limite, la sua funzione e il suo fine nella tutela delle libertà individuali.

Principio di autorità e libero uso della ragione. Sul piano più specificamente filosofico, l'a. appare ai pensatori moderni come qualcosa che si oppone al libero uso della ragione. Come qualcosa, dunque, che non «fa crescere» l'uomo, ma che al contrario ne limita o addirittura ne blocca lo sviluppo. I protagonisti del razionalismo polemizzano contro il principio di a. (incarnato da Aristotele e dalla Chiesa di Roma) e contro la tradizione, sostenendo che l'uomo deve affidarsi soltanto alla ragione, mentre i primi scienziati moderni, come Galilei, fanno altrettanto nell'ambito della ricerca scientifica. Nella modernità, quindi, l'a. è concepita negativamente, come dogmatismo che ostacola la ragione e/o la libertà, ed è valutata positivamente soltanto in quanto il soggetto possa riconoscersi in essa. Questo atteggiamento, che troverà la sua più chiara espressione nei filosofi dell'Illuminismo e riceverà ulteriore impulso della Rivoluzione francese, ispirerà le ideologie politiche e i grandi sistemi filosofici dell'Ottocento, che prevedono la scomparsa dell'a. come qualcosa di esterno all'uomo: per liberali e democratici l'a. legittima è quella dello Stato fondato sul consenso dei cittadini; per Hegel nella storia, processo razionale e necessario, si realizza la perfetta coincidenza tra libertà e a.; per i positivisti l'a. è rappresentata dalla ragione scientifica, che garantirà all'uomo un indefinito progresso; per i marxisti l'a. come imposizione esterna verrà sostituita, nella società socialista, dall'autogoverno dei produttori.

L'autorità nel Novecento. Nel corso del 20° sec., con l'avvento delle masse sulla scena politica e sociale, si ripresenta un «bisogno di a.» che trova espressione sia nell'espansione degli apparati dello Stato, sia nell'avvento di regimi autoritari e totalitari. In questo quadro la riflessione sull'a. si allarga alle scienze sociali e politiche e alla psicologia. Durkheim considera l'a. come una funzione della società: quest'ultima esercita infatti una sorta di «trascendenza» sui suoi membri ed è quindi la fonte di ogni forma di autorità. In polemica con la visione liberale dei rapporti individuo/Stato, Durkheim sostiene che l'a. non limita ma anzi rende possibile la libertà: il singolo è infatti libero solo se integrato in una pluralità di gruppi sociali (famiglia, Chiese, corporazioni) la cui a., indipendente da quella dello Stato, dà senso all'azione individuale e la sottrae ai rischi di disordine e di anomia. Freud, dal canto suo, sottolinea la natura ambivalente del rapporto che gli uomini hanno con l'a.: per spiegare la genesi della società egli avanza l'ipotesi del parricidio originario, secondo la quale il padre è stato ucciso dall'orda dei figli per liberarsi dai suoi divieti; ma una volta

soddisfatta l'aggressività con il parricidio, la figura paterna «sopravvive» interiorizzata dai membri della società. Analogamente, ogni individuo, dopo aver «lottato» contro l'a. paterna, ne interiorizza i divieti contro le pulsioni primarie: e solo tale interiorizzazione permette il sorgere di una personalità integrata e di una società civile. Tra gli anni Trenta e gli anni Sessanta, la Scuola di Francoforte – attraverso le opere di Horkheimer, Adorno e Marcuse – reinterpreta le tesi freudiane alla luce del marxismo, sostenendo che la contrapposizione tra a. e libertà non è inscritta nella natura umana, ma è il frutto del sistema capitalistico, nel quale si danno rapporti fondati sul dominio e sullo sfruttamento, tendenti a tradursi in regimi politici autoritari (fascismo). Le tesi dei francofortesi influiranno sui movimenti del Sessantotto, caratterizzati da una ripresa e da una radicalizzazione dell'atteggiamento antiautoritario: l'a. viene attaccata in tutte le sue forme – nella famiglia, nella scuola, nell'università, nello Stato – e si diffondono comportamenti e stili di vita ispirati a un largo permissivismo. È in questa fase che l'idea di a. tocca il punto più alto della sua eclissi, che si riflette emblematicamente nella crisi della famiglia tradizionale e della figura del padre. Questo esito viene spiegato da settori del pensiero cattolico contemporaneo (si pensi a Del Noce) come conseguenza del nichilismo nel quale precipita la ragione quando si distacca dalle sue fonti trascendenti. Una difesa delle «ragioni» dell'a. viene anche dall'etologia: K. Lorenz sostiene che l'ostilità verso ogni forma di a. rischia di far perdere all'uomo contemporaneo la capacità di controllare le proprie dinamiche pulsionali; l'a. appartiene infatti alle strategie umane per gestire l'aggressività e permette all'individuo e alla società di rispondere alle sfide ambientali e culturali.

FORME DI STATO E FORME DI GOVERNO

Enciclopedia online

Forme di Stato e forme di governo

La problematica riguardante le forme di Stato e le forme di governo è uno dei temi classici della riflessione costituzionalistica: secondo un'opinione risalente, anzi, ne costituirebbe uno dei profili essenziali (Diritto costituzionale). Nella prospettiva schmittiana (C. Schmitt) della costituzione come «decisione politica fondamentale», infatti, il diritto costituzionale si esaurirebbe nello studio di esse: non è un caso, quindi, che uno dei maggiori studiosi di Schmitt, ovvero C. Mortati, ne sia stato uno dei più importanti teorici, anche se, in questi ultimi anni, alcuni studiosi ne hanno ridotto l'importanza. È certo, comunque, che i due concetti sono intrinsecamente legati tra loro, nel senso che una determinata forma di governo si riverbera sulla forma di Stato e viceversa.

Le forme di Stato. - In linea di massima, la maggioranza della dottrina parla di forma di Stato per indicare i diversi modi attraverso i quali si combinano i tre elementi costitutivi dello Stato: popolo, territorio e governo (alcuni preferiscono utilizzare l'espressione sovranità in luogo di quella di governo). In quest'ottica, lo studio delle forme di Stato riguarda solo quella peculiare forma di aggregazione politica che si afferma a partire dal XVI secolo (lo Stato moderno, inteso quale ordinamento giuridico territoriale e sovrano). Nell'ambito di questa prospettiva, si distinguono, a sua volta, due diversi profili: il primo attiene al rapporto tra governanti e governati, mentre il secondo riguarda la ripartizione verticale del potere. Per quanto conerne questo secondo profilo, si suole distinguere tra Stati federali e Stati unitari, nonostante tutte le difficoltà riscontrate nel tracciare una chiara linea distintiva tra queste due diverse figure organizzative (Federalismo). Quanto al primo profilo, invece, si distinguono, da un punto di vista storico, lo Stato patrimoniale (XVI-XVII secolo), lo Stato di polizia (XVIII secolo), lo Stato liberale o Stato di diritto (XIX secolo) e lo Stato democratico (XX secolo), fondato sul principio del suffragio universale (Democrazia e Diritto di voto). Una diversa suddivisione da un punto di vista storico è stata fatta da Mortati, secondo il quale lo Stato patrimoniale (rectius l'ordinamento giuridico a regime patrimoniale) nascerebbe con il feudalesimo e sopravvivrebbe ad esso, lo Stato di polizia finirebbe con l'identificarsi con la monarchia assoluta e lo Stato moderno si identificherebbe nello Stato liberale.

Per quanto riguarda, invece, lo Stato novecentesco, si possono distinguere quattro forme di

Stato: lo Stato democratico costituzionale, lo Stato socialista, lo Stato autoritario e lo Stato di recente indipendenza (secondo alcuni studiosi, tuttavia, quest'ultimo non costituirebbe una forma di Stato autonoma). Al riguardo, occorre dire che alcuni studiosi preferiscono utilizzare la nozione di regime politico per indicare le ideologie, i principi e le strutture di autorità in cui agiscono gli attori politicamente rilevanti: tuttavia, secondo altri studiosi forma di Stato e regime politico non sarebbero altro che due facce di una stessa medaglia.

Le forme di governo. - Per quanto riguarda le forme di governo, esse concernono solo uno dei tre elementi essenziali dello Stato: il governo latamente inteso come assetto dei pubblici poteri. In altri termini, mentre le forme di Stato attengono allo studio dello Stato-comunità (o Stato-ordinamento), le forme di governo riguardano soltanto lo Stato-apparato, cioè lo Stato come soggetto (persona giuridica) all'interno dell'ordinamento statale. Più precisamente, a proposito delle forme di governo la dottrina maggioritaria si intende riferire ai diversi modi nei quali la c.d. funzione di indirizzo politico di maggioranza viene esercitata tra i diversi organi costituzionali. Conseguentemente, sono state abbandonate le tradizionali distinzioni elaborate dai classici del pensiero politico (dalla bipartizione machiavelliana tra monarchie e repubbliche alla tripartizione aristotelica tra governo di uno, governo di pochi e governo di molti), perché non rispondenti più alla realtà.

Una distinzione ancora importante è invece, quella tra forme di governo pure e forme di governo miste, anche se si riscontrano al riguardo opinioni divergenti. Secondo un primo orientamento (Mortati), forme pure sarebbero quelle caratterizzanti lo Stato patrimoniale e lo Stato di polizia, mentre quelle miste sarebbero quelle caratterizzanti lo Stato contemporaneo. Secondo un diverso orientamento, forme pure sarebbero soltanto la monarchia assoluta e la dittatura, mentre tutte le altre sarebbero da considerare forme miste. Secondo un terzo orientamento, infine, pure sarebbero solo quelle forme di governo a rigida separazione dei poteri (monarchia costituzionale, regime presidenziale e governo direttoriale), mentre miste sarebbero tutte con una qualche forma di coordinamento tra i poteri (forma di governo parlamentare, assembleare, semipresidenziale).

La forma di governo vigente nell'ordinamento italiano è quella parlamentare. Essa si

caratterizza per la presenza di due elementi: il rapporto fiduciario tra il Governo e il Parlamento (Fiducia parlamentare) e la possibilità dello scioglimento anticipato di quest'ultimo organo. È proprio la presenza dello scioglimento a distinguere la forma di governo parlamentare da quella assembleare (che pure mantiene in comune con la prima il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento).

La forma di governo presidenziale e la sua variante monarchica, la monarchia costituzionale, si caratterizzano invece per una rigida separazione tra l'esecutivo e il legislativo e per l'unificazione delle cariche di capo dello Stato e vertice del Governo in una stessa persona (il Re nella monarchia costituzionale e il Presidente nella forma di governo presidenziale). Una peculiare forma di governo poi è quella direttoriale, in cui ugualmente vi è una rigida separazione tra il legislativo e l'esecutivo (il legislativo elegge l'esecutivo, ma non può sfiduciarlo, così come l'esecutivo non può chiederne lo scioglimento anticipato) e dove manca pure la figura del capo dello Stato (che viene esercitata a rotazione dai componenti dell'esecutivo collegiale). Per quanto riguarda, infine, il sistema semipresidenziale, esso è frutto di un'elaborazione dottrinaria relativamente recente, proposta per la forma di governo francese a seguito dell'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica (1962). Esso risulterebbe dalla combinazione di forti poteri di governo in capo al Presidente della Repubblica con il mantenimento della fiducia parlamentare tra il Governo e il Parlamento; proprio per questo, però, alcuni autori preferiscono parlare, anziché di forma di governo semipresidenziale, di forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale.

Enciclopedia delle scienze sociali (1994)

Forme di Governo

di Nicola Matteucci

Sommario: 1. Premessa. 2. La pólis. 3. Dalla res publica agli imperi. 4. Le repubbliche dei

moderni. 5. Un nuovo lógos tripolitikós. 6. La crisi della tipologia greca. 7. Epilogo.

1. Premessa

Sin dal suo primo manifestarsi il pensiero politico ha costruito grandi tipologie per mezzo delle quali classificare le unità politiche esistenti: dato che i fenomeni politici assumevano sempre forme diverse, per orientarsi nella realtà era necessario usare ben precise tassonomie costruite con un metodo analitico-comparativo, per poi magari passare dai generi individuati alle diverse sottospecie.In questa sede ci interessano soltanto le tipologie costruite dalla scienza politica, la quale, proprio perché empirica, cerca di descrivere, in modo comparato, la fenomenologia politica esistente. Vi sono anche altre tipologie costruite con criteri formalmente giuridici o nelle quali la filosofia dell'autore è prevalente, che dovranno essere tenute più sullo sfondo, perché fuoriescono dalle scienze sociali. La scienza empirica della politica si caratterizza perché parte sempre da referenti storici forti.

Le tipologie si costruiscono in base a dei fundamenta divisionis; per le forme di governo - per il periodo da noi trattato - ne possiamo indicare essenzialmente due: innanzitutto 'chi governa' e, in secondo luogo, 'come governa'. Ma vi sono pensatori che, passando dalla scienza alla sociologia politica, indicano anche il ruolo delle forze sociali nei diversi generi (e anche specie) di governo. Tutta questa letteratura, per quanto ambisca a un'empirica descrizione della realtà esistente, non dimentica però mai il momento prescrittivo, animata com'è dall'esigenza di indicare il governo migliore. E proprio per questo - non raramente - forme di governo corrotte appaiono come 'non governi'.

Questo lemma ha dei limiti cronologici ben precisi: inizia ovviamente con i Greci, le cui tipologie permarranno - salvo un affievolimento nell'età medievale - fino all'età della rivoluzione democratica, quando mutano radicalmente i referenti storici da cui partire. In realtà i referenti storici mutano anche all'inizio dell'età moderna, nella quale è protagonista lo Stato e non la pólis. Ma, in modo variamente articolato, si resta pur sempre debitori della tassonomia greca.Ancora una precisazione, perché questa storia della tipologia delle forme di governo ha sullo sfondo, nell'età greca, una nuova realtà politica - l'impero - con cui poi si interseca in età tardoromana e medievale. Questo termine è usato in modo indiscriminato dagli storici, in più scaltrite tipologie dagli scienziati della politica: esso, in via generale, indica un'aggregazione di diverse società, nella quale una soltanto esercita il suo controllo

politico sulle altre. I Greci la chiamavano egemonía, e il re, che concentrava il potere nelle sue mani, despótes. Il termine 'impero' ha un'origine relativamente recente: deriva da imperium, il potere proprio del magistrato romano, poi da imperator, titolo del princeps (con Ottaviano Augusto), ma, per indicare una vera e propria forma di governo, appare solo in età carolingia.

2. La pólis

L'unità politica fondamentale nel mondo greco è la pólis: gli storici oggi ne annoverano per il V secolo circa 150, se ci limitiamo alla Grecia. Esse erano profondamente gelose della propria autonomia e fiere della propria indipendenza, spesso rissose fra loro, ma, una volta alleate, capaci di sconfiggere nel 480-479 a.C., a Platea e a Salamina, l'Impero persiano.

La parola pólis viene generalmente tradotta con città-Stato, ma il nostro linguaggio è del tutto incapace di rendere il significato più profondo di pólis e il termine moderno di Stato è del tutto fuorviante. Infatti, in primo luogo, la pólis è una koinonía, una piccola comunità dove si vive insieme, sottoposta sempre al rischio di perire e di soccombere in guerra; in secondo luogo il termine pólis è strettamente connesso alle cose politiche (ta politiká) per cui, se non si vuole ricorrere alla definizione medievale di civitas sibi princeps, bisognerebbe forse parlare di 'città politica'.

Politéia è generalmente tradotto con 'governo' o con 'costituzione'. Sono traduzioni esatte, ma si debbono fare due osservazioni marginali. Come osserva Aristotele, l'uso di questa parola è duplice: serve a indicare sia qualsiasi forma di governo (Politica, III, 6), sia il governo migliore, che può essere una democrazia rispettosa delle leggi (III, 7) come una mistione di oligarchia e democrazia (IV, 7). Per quanto riguarda la nostra parola 'costituzione', essa sarebbe del tutto incomprensibile ai Greci. Infatti per i Greci la costituzione è l'anima della koinonía, un principio vitale che rende vivo il corpo politico, "perché la costituzione è la vita (bíos tis) della pólis" (IV, 11), essa è il suo políteuma.Il primo accenno a tre forme di governo lo troviamo nel poeta Pindaro (ca. 518-446 a.C.): "ma sotto ogni forma di governo [nómos] un uomo franco emerge, sia alla corte di un tiranno, sia dove vi è la moltitudine [stratós] violenta, sia dove i saggi [sophói] si prendono cura della città" (Pitica, 2, vv. 86-88). Tuttavia questa osservazione ha una scarsa rilevanza

concettuale. L'approfondimento di queste tre forme di governo si ha, per la prima volta, con Erodoto (ca. 484-426 a.C.), il quale nelle Storie (III, 80-82) introduce il tema del lógos tripolitikós, riferendo i discorsi di tre nobili persiani dopo l'uccisione dei Magi: i protagonisti sono persiani, ma i contenuti dei loro discorsi esprimono - quasi certamente - la riflessione politica della sofistica. Sono tre discorsi paralleli: Otane, difensore della democrazia, inizia polemizzando contro il governo di uno solo, insolente, arrogante, invidioso, che può fare quello che vuole, senza renderne conto a nessuno. Nel governo del popolo, invece, le magistrature sono estratte a sorte, tutti i decreti vengono approvati dall'assemblea e, infine, regna l'isonomía, l'eguaglianza giuridica dei cittadini (ma questo valore, per il pensiero posteriore, sarà anche di altre forme di governo). Megabizo condivide la polemica di chi l'ha preceduto contro il governo di uno solo, ma nel contempo attacca duramente la moltitudine, priva di intelligenza, insolente, buona a nulla. Conclude Dario, che approva la polemica di Megabizo contro la democrazia, ma critica anche il governo dei pochi, l'oligarchia, perché anch'essa è fonte di inimicizie come la democrazia, ed esalta invece il re come vera guida del popolo.

Da questi tre discorsi possiamo facilmente evincere tre cose. Innanzitutto il fundamentum divisionis delle tre forme di governo è empiricamente accertabile: l'uno, i pochi e i molti che sono al governo della città. In secondo luogo i tre nobili parlano non per intendersi, ma per fraintendersi: per Otane il governo di uno solo è quello tirannico, per Megabizo il governo dei molti è quello della democrazia sfrenata, per Dario il governo dei pochi è soltanto una oligarchia. Ma, quando difendono il loro governo, parlano in realtà di democrazia isonomica, di aristocrazia, di monarchia. Però - e questa è la terza osservazione che si deve fare - ciascuno coglie bene la virtù della forma di governo a cui dà la sua preferenza: la democrazia permette il consenso e la partecipazione dei cittadini, l'aristocrazia favorisce che nelle deliberazioni contino soltanto i migliori, la monarchia consente l'unità e la segretezza del comando soprattutto in politica estera.

A sciogliere l'ambiguità terminologica che abbiamo rilevato nel testo di Erodoto è stato Platone (ca. 428-347 a.C.), quando nel Politico (291d-292c, 293c-294c, 302c-303c), dopo aver a lungo insistito sulla "settima forma di governo", quella in cui governa il politico-filosofo, procede a una distinzione di specie fra i tre generi di governo: così abbiamo la monarchia (basiléia) e la tirannide (tyrannís), l'aristocrazia (aristokratía) e l'oligarchia (oligarchía), la democrazia (demokratía) e la democrazia corrotta (ma Platone confessa la

difficoltà di trovare la parola appropriata). Il fundamentum divisionis è chiaro: governare secondo o contro le leggi, forme di governo rette o degenerate. Fra parentesi, il pensiero greco mostra incertezze nel trovare le parole per distinguere quelle che noi oggi chiameremmo 'democrazia costituzionale' e 'democrazia populista': di Platone si è or ora detto; Aristotele contrappone la politéia alla democrazia, mentre Polibio la democrazia alla oclocrazia.

Platone ama anche le sequenze, per gerarchizzare le diverse forme di governo. Nel Politico enuncia questa, relativa alle forme inferiori: monarchia, aristocrazia, democrazia, democrazia populista, oligarchia, tirannide. Nella Repubblica, dove affronta il problema della corruzione o della decadenza della pólis, parla dell'inevitabile passaggio, dopo il governo dei sapienti, per l'errore da essi compiuto nello stabilire il tempo dovuto per gli accoppiamenti, dalla timocrazia laconica alla oligarchia, alla democrazia populista, alla tirannide. Ma descrive questa decadenza, in base alla corrispondenza fra l'anima e la pólis, in termini squisitamente psicologici: essa consisterebbe cioè nel corrompersi dell'anima dei cittadini dovuto alla discordia o, meglio, all'insaziabilità con cui perseguono il loro particolare bene (la ricchezza, la libertà); e ogni eccesso produce una naturale reazione. Cosa che gli rimproverò Aristotele (Pol., V, 12), il quale mostra con ragione come quelle sequenze sul piano empirico non reggano assolutamente. Ma Platone non aspirava a essere uno scienziato politico, come lo fu Aristotele; ubbidiva soltanto alla logica della sua metafisica.

Nelle Leggi Platone forse è più realistico, ma continua a interessarlo il problema della corruzione e della decadenza politica, dovute a mancanza di saggezza e di temperanza (688b-693e). Egli si sofferma sullo "sviluppo politico" (metabolé, 681d), anticipando un tema di Aristotele (Pol., I, 1-2). Lo sviluppo politico si articola in tre momenti, anche se a prima vista sembrano due. Dopo il diluvio gli uomini sulle montagne conoscevano la famiglia patriarcale (dynastéia), poi l'unione di più famiglie diede origine al ghénos, cioè - in termini moderni - alla tribù, infine si formò una comunità (pólis, 680c) più numerosa, una vera e propria città, perché cinta da sassi: le mura, infatti, sono il simbolo della città (680b-681c). Interessante è anche l'uso della dicotomia, che tanto successo raccoglie nei nostri tempi: "Fra le costituzioni ve ne sono due che sono come madri, ché, non a torto si può dire, da esse sbocciano tutte le altre" (693d); la monarchia e la democrazia, però, degenerando producono o dispotismo o licenza. I tipi ideali sono astratti, in concreto

abbiamo diverse mescolanze dei diversi tipi: così, parlando di Sparta e di Creta, afferma che esse sono un misto di democrazia, oligarchia, aristocrazia e monarchia (712c-713a).

Sarà Aristotele (384-322 a.C.) a darci nella Politica il più completo e sistematico esame comparato delle forme di governo del suo tempo. Egli parte da una ricognizione empirica, l'esame di 158 costituzioni, delle quali ce ne resta soltanto una, l'Athenáion Politéia. Ma questa indagine descrittiva è sempre congiunta al problema della giustizia, qual era stato affrontato soprattutto nel quinto libro dell'Etica Nicomachea. Il fine ultimo della pólis è la "vita migliore", il "vivere bene" (Pol., VII, 1) e la vera pólis "è una comunità di uomini liberi" (III, 6).

Aristotele parte dall'ormai consolidato lógos tripolitikòs di Erodoto e distingue le forme rette e quelle corrotte o deviate: abbiamo così da un lato il regno, l'aristocrazia, la politéia e, dall'altro, la tirannide, l'oligarchia, la democrazia populista (Pol., III, 7). Ma questo è solo il punto di partenza o un omaggio alla tradizione, e non certo una gabbia in cui incasellare tutte le costituzioni. Per procedere a un esame più attento alla realtà Aristotele introduce tre variabili esplicative. La prima è sociologica, perché è attenta alle classi che stanno dietro a ogni forma di governo: nell'oligarchia comandano i ricchi, nella democrazia i poveri (III, 8). È una distinzione semplice ed elementare, ma in altri passi Aristotele dimostra di essere consapevole che la realtà sociale è assai più complessa: così parla di agricoltori, operai meccanici, commercianti, teti e militari (IV, 4); di agricoltori e pastori come base sociale ottima per una vera politéia (VI, 4); di contadini, artigiani, militari, benestanti, sacerdoti e giudici (VII, 8). La seconda variabile esplicativa riguarda la partecipazione politica all'assemblea, che può essere di tutto il popolo assieme o - a turno - di una sua frazione, e l'accesso alle diverse cariche, che può essere limitato dal censo (III, 1, 12; IV, 14-15; VII, 9). La terza variabile esplicativa è il rispetto del principio del nómos basiléus ovvero della sovranità della legge (III, 11, 16), che per Aristotele riveste un assoluto valore, perché "dove le leggi non imperano non c'è costituzione" (IV, 5). Sulla base di queste variabili Aristotele classifica cinque forme di monarchia (III, 14), cinque forme di democrazia (IV, 4), quattro forme di oligarchia (IV, 5-6) e tre forme di aristocrazia (IV, 7). Le forme più deviate di questi quattro tipi di governo si misurano essenzialmente sul loro rispetto della legge e per questo presentano fra loro un'estrema affinità. Infatti al tiranno assomiglia il demagogo, e le 'dinastie' oligarchiche si comportano come i primi due (IV, 4, 5).

La miglior forma di governo è un misto di oligarchia e democrazia (IV, 8): questa è la vera

politéia. Essa riesce a mescolare nel governo gli agiati e i disagiati (IV, 8, 9), ha alla sua base il ceto medio (IV, 11), un ceto di "lavoratori e non di oziosi" (IV, 6). La politéia deriva i suoi principî dall'etica, la cui virtù è la medietà (IV, 11): oligarchia e democrazia hanno una visione parziale della giustizia (III, 9 e anche II, 2), che deve essere superata in una superiore sintesi. La vera giustizia deve saper armonizzare l'eguaglianza aritmetica, in base alla quale tutti sono trattati come eguali, con l'eguaglianza geometrica, in base alla quale gli uomini, in quanto di fatto diseguali, vengono trattati in modo diseguale secondo i loro meriti (V, 1). Rispetto alla politéia, le forme di governo corrotte appaiono prive di costituzione: la democrazia populista non ha "una costituzione, perché dove le leggi non imperano non c'è costituzione". E questo vale anche per le altre forme di governo, che non riconoscono il principio del nómos basiléus.

Nell'esame del lógos tripolitikós si è più volte accennato a una forma di governo - la tirannide - mentre ne è rimasta celata un'altra - il dispotismo orientale -; esse, in tempi e in modi diversi, saranno massicciamente presenti nella storia del pensiero politico europeo. La figura del tiranno è presente in tutta la storia della cultura greca: è il mortale nemico della pólis. Fra le tante prendiamo la fredda definizione di Aristotele: tiranno è chi "governa dispoticamente a proprio capriccio" o chi "irresponsabilmente impera su tutti i cittadini eguali o superiori per l'utilità propria e non dei sudditi" (Pol., IV, 10). Mentre il tiranno resta collegato alla pólis, il dispotismo è una forma di governo collegata all'Oriente. Dice Aristotele: nelle popolazioni barbariche i re "hanno tutti quanti un potere simile alle tirannidi, ma sono conformi alla legge ed ereditari giacché, avendo per natura i barbari il carattere più servile dei Greci, e gli Asiatici degli Europei, sottostanno al dominio dispotico senza risentimento" (III, 14, ma anche IV, 10). Un passo seguente approfondisce la distinzione: "Perché c'è uno che da natura è fatto per il governo dispotico [...] e un altro per la politéia" (III, 17). Insomma il despota ha un potere analogo a quello del padrone sugli schiavi (ma cfr. anche Platone, Leggi, 697c-698a): infatti fra i barbari non esiste la distinzione greca fra pubblico (agorá) e privato (óikos) né le diverse relazioni di potere che in essi si danno, per cui il despota considera il suo regno come un proprio dominio privato.Dopo la guerra del Peloponneso (431-404 a.C.) e la guerra sociale l'Ellade, come mondo delle póleis, entra in decadenza per subire prima l'egemonia dell'Impero macedone, poi del nascente Impero romano. Aristotele, come precettore di Alessandro il Grande, è proprio il testimone del costituirsi di questa nuova unità politica, che ricade sotto il genere

'imperi'.

3. Dalla res publica agli imperi

Roma, dopo la cacciata dei re (510 a.C.), venne definita una Res publica, la cui essenza era la libertas: la libertas civis romani che è insieme la libertas populi romani. Insomma la libertas è identificata con la stessa costituzione della civitas. I cives non sono schiavi, e la res publica è opposta al regnum (assoluto) o dominatio. Ma bisogna aspettare l'assai posteriore prassi legale per avere una definizione giuridica di libertas e Marco Tullio Cicerone (106-43 a.C.) per avere una classica definizione di res publica, che rimarrà sino alla fine del Settecento. Ma sarà uno straniero, il greco Polibio da Megalopoli (ca. 200-120 a.C.), a dare un'interpretazione della Costituzione romana, che nei secoli avrà una grande fortuna.

Roma, dopo la cacciata dei re, era una piccola città cinta da mura, che conteneva diversi villaggi: circondata da altre rissose città, per lungo tempo ebbe una politica meramente difensiva, finché verso il 340 a.C., sottomessi i Latini, uscì dal Lazio e iniziò la sua politica di espansione: nel 282 a.C. era signora dell'Italia centro-meridionale e nel 220 a.C. dell'Italia settentrionale. Le tre guerre puniche la portarono alla conquista di un Impero che aveva il suo baricentro nel Mediterraneo (146 a.C.). Insomma: un secolo e mezzo combattuto per l'egemonia nel Lazio, 70 anni per la conquista dell'Italia peninsulare, un secolo per costruire l'Impero. Ma la cittadinanza agli Italici, che erano il nerbo delle truppe di Roma, venne concessa, dopo numerose lotte, solo nel 90-88 a.C. Sino a questa data Roma è ancora una città imperiale, e già in questo periodo si sta delineando la nuova forma politica del principato, che si concluderà poi, con l'avvento al potere di Diocleziano (284), nel dominato. La riflessione politica, che si svilupperà nel II e soprattutto nel I secolo a.C., non ha curiosità o interessi comparatistici; questo si spiega facilmente con il fatto che tutti gli imperi si considerano il centro del mondo e sono portatori di un messaggio universalistico: "Roma caput orbis terrarum" (Livio, Historiae, I, 16) o "Roma caput mundi" (Lucano, Farsaglia, II, 655) pensa soltanto a ricostruire la propria storia e la propria leggenda.

Chi 'razionalizzò' ai Romani la loro Costituzione fu appunto Polibio, che arrivò - come

ostaggio di riguardo - a Roma nel 167 a.C. Storico per temperamento, nelle sue Istorie vede nascere la Costituzione romana come un prodotto della storia, del caso (I, 4), delle "lotte e agitazioni" (VI, 10). Essa però assomiglia a quella di Sparta - da lui ammirata - che fu creata, invece, dal legislatore Licurgo: entrambe realizzano un governo misto (la mikté politéia). Il libro sesto purtroppo è incompleto ed è stato scritto quando ormai Roma ha esteso il suo potere in Oriente: Polibio non si trova di fronte a una città-Stato, ma a un "impero universale" (VI, 1), perché ormai "tutto il mondo [è] sotto il dominio di Roma" (I, 5, 5).

Polibio è affascinato dalla durata del governo di Roma. Per interpretare la sua Costituzione, che ha consentito questa durata, parte dalle ormai classiche distinzioni greche fra le tre forme di governo rette, il regno (basiléia, che viene dopo e corregge i difetti della monarchia), l'aristocrazia, la democrazia, e, attento alla lezione di Platone, le combina con la loro forma corrotta, la tirannia, l'oligarchia, l'oclocrazia, in una teoria della storia, l'anacýclosis, secondo la quale la storia si muove seguendo un andamento ciclico, per cui alla fine si ritorna al punto di inizio. Le forme semplici di governo sono destinate a corrompersi nel volgere di pochi anni: così la monarchia degenera in tirannide, l'aristocrazia, che le subentra, si corrompe in oligarchia, infine la democrazia, nata dalla rivolta contro i soprusi dei pochi, degenera poi nell'illegalità e nella tracotanza della oclocrazia. Conclude Polibio: "Questa è la rotazione delle costituzioni; questa è la legge naturale per cui le forme politiche si trasformano, decadono e ritornano al punto di partenza" (VI, 3-9). Roma si è salvata da questa rapida corruzione, ha avuto una lunga durata, perché aveva realizzato un governo misto, cioè un equilibrio di poteri e di organi, ciascuno dei quali poteva esprimere al massimo la sua fisiologica funzione: i consoli erano l'elemento monarchico adeguato al potere esecutivo, il senato l'elemento aristocratico, che controllava l'erario e la politica estera, il popolo l'elemento democratico che dava il consenso ultimo sulle scelte più importanti.

Marco Tullio Cicerone riprende la tipologia di Polibio e la sua esaltazione del governo misto in funzione però del princeps che stava emergendo. Le forme semplici si corrompono, mentre il governo misto garantisce stabilità (De re publica, I, 45 e anche II, 23, 28). L'ideale di Cicerone è una situazione di equilibrio fra diritti, doveri e funzioni, in modo che possano coesistere la potestas (dell'uno), l'auctoritas (dei pochi) e la libertas (dei molti) (II, 33). Cornelio Tacito (ca. 55-117), più di un secolo dopo, riprende la consueta tipologia, ma poi

afferma che "una forma di governo che le comprenda tutte è più facile da celebrare che da istituire, e quando la si realizza non può durare a lungo" (Annales, IV, 33, 1), colpendo così il mito della stabilità che era stato congiunto al governo misto. Forse, come storico del dominato, gli era più familiare la figura del tiranno, ma, quando rapidamente descrive le istituzioni dei Germani (la sola opera etnografica della cultura romana assieme agli scritti di Seneca sull'India e sull'Egitto), sembra ripetere lo schema dell'uno, pochi e molti: "De minoribus rebus principes consultant, de maioribus omnes, ita tamen, ut ea quoque, quorum penes plebem arbitrium est, apud principes praetractentur" (Germania, 11, ma anche 7). Un'affermazione che avrà la sua fortuna alla nascita della Francia moderna fra i sostenitori delle origini germaniche o franche della Costituzione del paese.

Cicerone - in realtà - resterà famoso per un'altra sua definizione, quella di res publica, che viene tramandata nonostante la sua opera sia stata scoperta solo all'inizio dell'Ottocento. Scrive Cicerone: "Est igitur, inquit Africanus, res publica res populi; populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus" (De re publica, I, 25); e a questa definizione bisognerebbe farne seguire un'altra, spesso tralasciata: "Omnis ergo populus, qui est talis coetus moltitudinis, qualem exposui; omnis civitas, quae est constitutio populi; omnis res publica, quae, ut dixi, populi res est, consilio quodam regenda est, ut diuturna sit" (I, 26), dove si evince che la civitas è la costituzione del popolo, e che Cicerone fa un uso moderno del termine constitutio (I, 45; II, 21), da avvicinare a politéia, quando indica una legge più alta. Tenendo fede a queste definizioni, Cicerone in quest'opera deve ammettere che, dove tutti subiscono l'oppressione crudele di uno solo, non può esistere una res publica (III, 31). Ma in un'altra opera (De officiis, II, 11, 40) afferma che esiste un diritto anche fra le bande dei briganti, seguendo il principio ubi societas, ibi ius.

Nel settembre del 476, con la deposizione di Romolo Augustolo, l'Impero in Occidente cadde 'senza rumore'. Una cronaca del tempo ricorda che erano passati 1.303 anni dalla fondazione di Roma da parte di Romolo; ma il secondo cognome è altrettanto significativo. Caio Giulio Cesare Ottaviano Augusto (63 a.C.-14 d.C.) era sembrato incarnare per molti l'ideale ciceroniano del princeps; ma ormai l'Impero si era profondamente trasformato: con l'avvento al potere di Diocleziano (284) e ancora più con Costantino (306) era divenuto una forma di governo che tecnicamente si chiama dominato. Era una monarchia di tipo militare con un enorme apparato burocratico, la quale aveva instaurato un forte dirigismo

economico, e gli antichi cittadini erano divenuti schiavi del proprio lavoro. In questo impero di tipo orientale l'eco dell'antica libertas si era ormai spenta, anche se Giustiniano (482-565), con la redazione del Corpus iuris, ha salvato per il mondo l'eredità del diritto romano. Romolo Augustolo cadde - come si è detto - 'senza rumore': gli echi dell'antica libertas erano spenti e, nella durezza dei tempi, gli animi - sotto l'influsso del cristianesimo - erano ormai rivolti a un'altra patria, la patria celeste. Nasceva però una nuova res publica, che verrà poi chiamata res publica christiana, una repubblica universale ed ecumenica fuori della quale non c'era salvezza. Roma tornava a essere caput mundi.

Era stato Agostino (354-430) - l'Agostino antipelagiano - a segnare questo distacco del cristiano dalle cose del mondo, quando nel De civitate Dei (IV, 4) aveva affermato: "Remota itaque iustitia quid sunt regna nisi magna latrocinia?". Se interpretiamo la parola iustitia non nel senso di Cicerone, che Agostino conosceva bene, ma nel senso cristiano, cioè di quell'assoluta giustizia che è soltanto in Dio, vedremo una totale indifferenza verso le diverse forme politiche. Si perde persino il concetto di 'politica', inteso nel senso greco e romano, in quanto è una categoria mondana. Il potere politico è accettato solo perché è un remedium peccati o un remedium concupiscientiae, ed è un potere che deriva da Dio.

Fermo restando questo primato del momento religioso nella vita dell'uomo, col XIII secolo assistiamo a un maggior interesse per le forme politiche, già preparato dallo Studio bolognese, che dal 1088 venne riscoprendo il diritto romano e poi conferendo maggior rigore al diritto canonico. La vera svolta si ebbe con la traduzione in latino - verso il 1260 - da parte di Guglielmo di Moerbecke della Politica di Aristotele, il cui pensiero venne poi diffuso in primis da Tommaso d'Aquino: tutta la riflessione medievale sulle forme politiche ha il suo punto di partenza nel testo aristotelico, ma ha un taglio più giuridico, dato che il vero problema allora era quello della iurisdictio, della giustizia che il re, in quanto vicario di Dio in terra, doveva rendere ai suoi sudditi. Naturalmente l'impianto del discorso resta ancora teologico.

Costante in tutti è la ripetizione delle tre forme di governo e si parla quindi di status regalis, optimatorum, popularis. Citiamo solo due autori che sono all'inizio e alla fine di questa riflessione: Tommaso (ca. 1225-1274) nel De regimine principum, dopo la consueta tipologia, difende la monarchia (rex) perché è il governo di uno solo (I, 1-6); Marsilio da Padova (ca. 1275-ca. 1342) nel Defensor pacis (I, 8, 1-4) parla delle tre forme di governo (chiamate politie), ma poi enuncia una tesi embrionalmente democratica quando, citando

Aristotele, afferma che "legislatorem seu causam legis effectivam primam et propriam esse populum seu civium universitatem, aut eius valentiorem partem per suam electionem seu volontatem in generali civium congregatione per sermonem expressam" (I, 12, 3). I seguaci di Tommaso, in verità, non si interessavano tanto della vecchia tripartizione, quanto della distinzione tra forme di governo rette e forme degenerate, perché la loro attenzione era rivolta al pericolo che queste ultime rappresentavano. In fondo Tommaso, guardando alla realtà, vede soltanto la civitas (per altri la res publica) o il regnum (o anche principatus) come communitas perfecta.

Tutta la discussione sulle forme di governo parte da un commento della Politica di Aristotele; ma ora è necessario ricordare altri tre punti. In primo luogo Dante Alighieri (1265-1321) nella sua Monarchia estende assai il concetto di "sviluppo politico" di Aristotele, mirando a ribadire l'unità dell'impero e della communitas christiana. Esiste la famiglia, poi l'insieme di più famiglie dovuto alla loro vicinanza, poi - come comunità politiche - vengono la città, il regno e l'impero, in un preciso ordine gerarchico che consente alle prime due solo una relativa autonomia, perché l'impero (o monarchia) ha il compito di garantire la pace (Monarchia, I, 5-8). In Dante l'impero ecumenico diventa anche un impero cosmologico, data l'armonia che deve esistere fra il microcosmo e il macrocosmo; e l'armonia presuppone l'unità. Il sogno, sulle orme di Carlomagno, dell'impero universale di Ottone III (980-1002), di Federico I (ca. 1125-1190) e di Federico II (1194-1250), un sogno che attraversa tutto il Medioevo e ha la sua ultima espressione in Carlo V (1500-1558), ha un'impronta più germanica che romana.In secondo luogo, si tenga presente che a preoccupare e a ossessionare gli autori medievali è il tiranno, come era già stato per i Greci e per i Romani del tardo Impero. E del tiranno viene data una ben precisa definizione giuridica: tiranno è colui che viola la legge o meglio quel diritto consuetudinario che è patrimonio della comunità, perché le sue norme sono approbatae consensu utentium. Oltre Tommaso d'Aquino possiamo ricordare, fra gli altri, alcuni autori, che ribadiscono lo stesso concetto: Isidoro di Siviglia (560-636) con le sue Sententiae, Giovanni di Salisbury (ca. 1110-1180) con il suo Policraticus, Henry de Bracton (ca. 1216-1268) con il suo De regimine principum. Ed è doveroso concludere con Bartolo da Sassoferrato (1314-1357), che nell'importante trattato De tyranno (V-VIII) distingue il tiranno ex defectu tituli da quello che tale è ex parte exercitii: il primo conquista in modo illegittimo il potere, il secondo lo esercita illegalmente.

In terzo luogo, infine, sempre muovendo da Aristotele, si operano altre distinzioni nelle quali appare non il tiranno, ma il despota: prendiamo ad esempio Tolomeo da Lucca (ca. 1236-1327), il quale nel suo De regimine principum (II, 8-9) distingue il governo "politico" dal governo "dispotico": quest'ultimo è caratterizzato dal fatto che i sudditi sono trattati come schiavi. Lo stesso ripete Guglielmo da Ockham (ca. 1295-1350) nel suo Dialogus (II, 6). Ancora Coluccio Salutati (1331-1406) nel suo Tractatus de tyranno (I, 7) parla di tre forme di principatus, quello regius, nel quale il re governa come il padre sui figli, quello politicus, in cui governa come il marito sulla moglie, e infine quello despoticus, in cui governa come il padrone sugli schiavi. Queste affermazioni riecheggiano le pagine di Aristotele sulla famiglia, sull'óikos (Pol., I, 3, 12), forzando lievemente il testo aristotelico. La tripartizione è interessante perché la ritroveremo in John Locke (Two treatises of government, II, 159-174), ma riempita di tutto un altro contenuto, perché quel politicus ha un significato assai più radicale e si oppone agli altri due termini. John Fortescue (ca. 1409-1476) già aveva distinto nel De laudibus legum Angliae (9) il dominium regale e il dominium politicum et regale, la monarchia assoluta (francese) e la monarchia limitata (inglese). Esplicitamente si ricollegava a Tommaso per la distinzione fra regimen regale e regimen politicum, ma allora questa distinzione non aveva un significato radicale perché si riferiva alla distinzione fra res publica (o civitas) e regnum. Con la parola 'politico' si comincia a riscoprire un concetto smarrito per secoli.

Alla fine del Quattrocento in Europa c'erano civitates sibi principes, regna nei quali il rex est imperator in regno suo: parliamo dell'Inghilterra, della Francia, della Spagna e anche della Germania, anche se l'Impero era ormai una confederazione di province tedesche. Restava l'Impero (romano) bizantino, ma con la caduta di Costantinopoli (1453) apparve un nuovo impero, l'Impero ottomano, le cui radici erano totalmente estranee a questa storia della res publica christiana. Tale era la geografia politica che si presentava alla riflessione politologica all'inizio dell'età moderna.

4. Le repubbliche dei moderni

Con l'Umanesimo e il Rinascimento, con la lettura o la rilettura dei classici greci (soprattutto la Politica di Aristotele e le Istorie di Polibio) e dei classici latini (soprattutto il

De re publica di Cicerone, ma anche il De beneficiis di Seneca) inizia l'età moderna, la quale inforca gli occhiali del passato per decifrare una realtà in profonda trasformazione e totalmente nuova.Il termine sotto il quale definire unitariamente le diverse unità politiche resta quello di res publica (e anche di civitas), che conserva talvolta quell'ambiguità che aveva la parola politéia nel testo aristotelico, colla quale si indicavano sia le tre forme di governo, sia la forma di governo migliore. A questa ambiguità se ne aggiunge un'altra: sotto questo termine non sempre possono essere annoverate le forme corrotte.In Italia usa questo termine Niccolò Machiavelli (1469-1527), ma non in modo rigoroso, dato che utilizza anche il termine 'Stato' e, per definire concrete unità politiche, i termini 'principato' e 'regno' in opposizione a 'repubblica' in senso stretto (v. cap. 5). Lo utilizza in modo sistematico e unitario Donato Giannotti (1492-1573) sia in Della repubblica fiorentina (I, 3), sia in Della repubblica de' viniziani, ed è anche presente nel lessico di Francesco Guicciardini (1483-1540) che lo usa però in senso stretto. In Europa, invece, vi sono meno incertezze: Jean Bodin (1529-1596) intitola la sua opera Les six livres de la République; Thomas Hobbes (1588-1679) usa, come sottotitolo al suo Leviathan, il termine common-wealth, e nell'edizione latina, quello di civitas; John Locke (1632-1704), che pur intitola la sua opera Two treatises of government, usa anche (II, X, 133) come termine generale common-wealth, per lui del tutto analogo a quello di political or civil society usato dai giureconsulti, ma respinge quello di civitas, intraducibile nell'inglese city, perché questa è una comunità subordinata. Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) fu tentato di mettere come sottotitolo al suo Contrat social: Essai sur la forme de la République. Per finire Immanuel Kant (1724-1804), il quale, riprendendo lo iuris consensu di Cicerone, usa il termine res publica (Republik) in opposizione al dispotismo e lo utilizza per contrassegnare le tre forme rette di governo (Zum ewigen Frieden, II, 1): l'importante è che ci sia una costituzione civile, chiamata con Cicerone constitutio, che ci sia il diritto pubblico dello Stato che, fra parentesi, Kant chiama civitas (Metaphysik der Sitten, II, 43).

In realtà si pensava in base ai termini ereditati dall'antichità, ma con scarso o nessun interesse per comprendere e intendere le nuove realtà politiche che stavano emergendo: all'inizio dell'età moderna ci sono ancora le antiche piccole repubbliche, ma c'è anche il pulsare forte dei nuovi Stati. In base alla tipologia greca, si pensava soltanto a prescrivere la miglior forma di repubblica. Questo è assai evidente in Italia, dove, avendo come referenti storici Firenze e Venezia, è comune l'esaltazione - sulla scorta soprattutto di Aristotele e di

Polibio - del governo misto, anche se poi le soluzioni variano nell'equilibrio politico degli organi che rappresentano l'uno, i pochi e i molti.

Per Firenze si tratta di individuare una soluzione costituzionale che dia stabilità alla repubblica, raggiunta poi solo nel principato di Cosimo I (1532). Fra i molti autori: Niccolò Machiavelli, col suo Discursus florentinarum rerum, Francesco Guicciardini col suo Dialogo del reggimento di Firenze, Donato Giannotti con la sua Repubblica fiorentina, e tanti altri. Ma si tratta di scritti che interessano soltanto la storia politica fiorentina in un periodo di grave crisi. Venezia, invece, viene esaltata come un modello di governo misto da Donato Giannotti col suo Della repubblica de' viniziani, da Gasparo Contarini (1483-1542) col suo De magistratibus et republica Venetorum, da Paolo Paruta (1540-1598) con i suoi Discorsi politici. Ma si trattava di lanciare un mito, il mito di Venezia, che in Europa ebbe un largo successo, anche se venne demolito prima da Machiavelli e poi da Montesquieu. L'autore più sistematico è, forse, Giannotti, ma non va oltre Aristotele nel cogliere i governi semplici e misti, le forme "buone" e quelle "malvagie".Se passiamo in Europa dobbiamo tener presente che gli scrittori politici erano tutti impegnati a costruire lo Stato moderno e la scienza o la sociologia politica descrittiva non li interessavano. Infatti il nuovo grande spartiacque teorico è il concetto di sovranità, che, essendo indivisibile come il punto della matematica, non consente un governo misto. Così, da un lato, abbiamo l'asse assolutista con Bodin e Hobbes, il quale si conclude in Rousseau, che però ritiene che la sovranità spetti solo e soltanto al popolo. Dall'altro, l'asse insulare che esalta il governo misto inglese: esso inizia con Thomas Smith (1513-1577) con il suo De republica Anglorum per arrivare a John Locke, passando attraverso la prova cruciale delle guerre civili durante le quali si discusse proprio della particolare natura del governo misto inglese. La soluzione insulare venne diffusa per tutta l'Europa da Montesquieu con il suo Esprit des lois.Il debito nei confronti del lógos tripolitikós greco è in quasi tutti, ma solo per un'esigenza sistematica in ossequio alla tradizione: a loro non interessavano le aristocrazie o le democrazie, ma solo la forma monarchica della res publica. L'asse assolutista di Bodin e di Hobbes accetta tre forme (éstats per Bodin, II, 1; per Hobbes species o kinds of government nel De cive, VII, 1 o kinds of common-wealth nel Leviathan, XIX), ma poi con rigore essi respingono la distinzione fra forme di governo rette e degenerate, perché introduce criteri meramente soggettivi, e naturalmente il governo misto, perché la sovranità sarebbe indivisibile. Sembra quasi che non possa esistere una non res publica. Anche Locke tratta di sfuggita nel secondo

Treatise (X, 132-133) delle diverse forms of a commonwealth o di government, che dipendono dalla collocazione del legislativo: nei capitoli seguenti però privilegia il governo misto nel quale il Re, i Lord e i Comuni sono compresenti nel Parlamento. A inquietare John Locke sono piuttosto le forme di non res publica.

Tuttavia Bodin era partito da una definizione assai restrittiva di république, di chiaro sapore ciceroniano: essa è "un droit gouvernement" (I, 1). Per cui, in base a una sottile distinzione fra forma di éstat e forma di gouvernement (II, 2) (v. cap. 6), può collocare a fianco della monarchia regia (II, 3) quella tirannica (II, 4) e quella seigneuriale (II, 2), che però sono poi in realtà forme corrotte del regime (éstat), nel quale la sovranità spetta a uno solo, cosa che poco prima (II, 1) aveva escluso. Fra le ultime due non c'è grande differenza, perché in entrambe il re si ritiene "signore dei beni e delle persone stesse dei sudditi". Hobbes non conosce questa importante distinzione, perché il diritto del padrone sui servi e quello dei genitori sui figli (De cive, II, 8, 9) fuoriescono dall'ambito del politico.

Più complessa (e più disordinata) la classificazione di John Locke: alla fine del secondo Treatise (capp. XVI-XVIII) ci parla "della conquista", "dell'usurpazione" e "della tirannide", ma nei primi due casi si tratta di concetti antichi, che provengono dalla distinzione medievale fra ex defectu tituli ed ex parte exercitii, mentre la definizione del tiranno ha un sapore greco: "la tirannide è l'esercizio del potere oltre il diritto". Più interessanti sono le osservazioni sul potere paterno all'inizio del secondo Treatise (VI, 52-76), poi riprese in seguito (159-174), quando lo paragona al potere politico e al potere dispotico. C'è l'eco della polemica del primo Treatise con il Patriarcha di Robert Filmer, polemica diretta a ricondurre il potere paterno nell'ambito del solo privato; c'è la difesa del potere politico, che può essere fondato solo sul consenso; ma c'è anche l'attacco contro un potere assoluto e arbitrario sulla vita e sugli averi dei governati. Riemerge anche in Locke la polemica contro la monarchia seigneuriale, condivisa nel tempo da tanti giuristi, contro questa forma realmente esistente di corruzione della monarchia. Il principio di Seneca, secondo il quale "ad regem potestas omnium pertinet, ad singulos proprietates" (De beneficiis, VII, 4, 2 e 5, 1), resta ancora valido per identificare la non res publica. Ci si muove pur sempre sulla scia della distinzione aristotelica fra pubblico e privato.

5. Un nuovo lógos tripolitikós

La vecchia tipologia greca, che aveva come principale referente la pólis, era del tutto inadatta, sul piano descrittivo, alla nuova fenomenologia politica che si stava affermando in Europa. Vi furono, però, scrittori politici che la ripensarono e la innovarono radicalmente: sono Machiavelli e Montesquieu, i quali, pur essendo fra loro assai diversi, giungono a tipologie assai simili. Machiavelli non ha alcuna intenzione di sviluppare sistematicamente un'indagine comparata fra i diversi tipi di governo, ma nelle sue riflessioni politiche, che spaziano dagli antichi ai moderni, possiamo ritrovare alcuni concetti fondamentali sulle forme politiche che più lo interessavano. Montesquieu non solo è più sistematico, ma introduce anche nuove distinzioni analitiche di indagine.

L'attenzione di Machiavelli è sempre rivolta agli "ordini", cioè alle relazioni di potere rilevabili nei diversi sistemi politici, e nelle sue analisi più approfondite egli pone una correlazione - oggi diremmo sociologica - fra la forma di governo e la stratificazione sociale. Ovviamente egli cerca di individuare i "buoni ordini". La vecchia tipologia di Polibio (con il tema dell'anacýclosis) appare soltanto all'inizio dei Discorsi (I, 2) ed è presto abbandonata. La prima distinzione forte è quella fra repubblica (il termine è usato in senso stretto) e principato (o regno), come forma di governo espressiva la prima e repressiva la seconda: dalle esemplificazioni risulta che sono cose diverse e che pertanto non si possono mescolare. Ma questa distinzione subito si complica perché Machiavelli è perfettamente consapevole della radicale differenza fra gli antichi e i moderni: le repubbliche moderne, come Firenze e Venezia, non reggono al paragone con Roma, mentre invece la monarchia dei moderni è superiore a quella degli antichi. Inoltre appare un'altra forma di governo, di cui avevano parlato gli antichi, il dispotismo.

I principali referenti storici sono la Repubblica romana (e in subordine quelle di Venezia e di Firenze) e il Regno di Francia. Nella sua esaltazione del governo misto romano Machiavelli è lontano da Polibio e dai nostri umanisti, che esaltavano in esso la durata, l'ordine e la pace. A Roma fino alle riforme gracchiane ci fu un duro conflitto fra il senato (o il patriziato) e la plebe, finché questa ebbe l'organo o il canale istituzionale attraverso il quale esprimersi legalmente: sono i tribuni della plebe (definiti la "guardia della libertà"), e non i comizi. Machiavelli è lontano dalle vecchie e dalle nuove oleografie. Non fu, infatti, la collaborazione fra i tre organi di governo a rendere grande la Repubblica, ma il conflitto fra il senato e la plebe: "tutte le leggi che si fanno in favore della libertà nascono dalla

disunione" del popolo e dei grandi; "i tumulti intra i Nobili e la Plebe [...] furono prima causa del tenere libera Roma" (Discorsi, I, 4). Inoltre Roma riuscì a scaricare le tensioni interne adoperando "la plebe in guerra", perché "sanza gran numero di uomini e bene armati non mai una repubblica potrà crescere" (I, 6) e Machiavelli privilegiava questo fine. L'aristocratica Venezia e la democratica Firenze non sono paragonabili a Roma: nella prima non c'è un governo misto, perché tutto il potere è detenuto da una sola classe, quella dei "gentiluomini" (I, 6); nella seconda la degenerazione della democrazia porta a un conflitto fra "sette e partigiani", fra le varie famiglie con i loro clienti, che volevano soltanto imporre il proprio esclusivo potere e procedevano con mezzi straordinari, cioè con esili e uccisioni (Istorie fiorentine, Proemio; II, 21; III, 1, 2, 5, 8; IV, 1; VII, 1): erano soltanto repubbliche repressive.

La moderna monarchia francese è assoluta, ma non arbitraria o dispotica: "e principati, de' quali si ha memoria, si truovano governati in dua modi diversi: o per uno principe, e tutti li altri servi, e' quali, come ministri per grazia e concessione sua, aiutono governare quello regno; o per uno principe e per baroni, li quali, non per grazia del signore, ma per antiquità di sangue, tengano quel grado [...]. Li esempli di queste dua diversità di governi sono, ne' nostri tempi, el Turco et il re di Francia. Tutta la monarchia del Turco è governata da uno signore, li altri sono sua servi [...]. Ma el re di Francia è posto in mezzo d'una moltitudine antiquata di signori, in quello stato riconosciuti da' loro sudditi et amati da quelli: hanno le loro preeminenzie: non le può il re tòrre loro sanza suo periculo" (Il principe, IV). Non è un'affermazione isolata: ancora nel Principe (XIX) afferma: "Intra regni bene ordinati e governati a' tempi nostri è quello di Francia; et in esso si truovano infinite constituzione buone, donde depende la libertà e sicurtà del re; delle quali la prima è il parlamento e la sua autorità". Nei Discorsi ritorna lo stesso tema: il regno di Francia "vive sotto le leggi e sotto gli ordini più che alcuno altro regno. Delle quali leggi et ordini ne sono mantenitori i parlamenti, e massime quel di Parigi" (III, 1, ma anche I, 16, 19, 58).

Il riferimento alla "monarchia del Turco" apre il passaggio dalla diade alla triade, cioè al dispotismo orientale. Bisogna leggere quanto Machiavelli scrive nell'Arte della guerra (II): l'Africa e l'Asia "hanno avuto uno principato o due, e poche repubbliche; ma l'Europa solamente ha avuto qualche regno e infinite repubbliche". Ancora: "Quella provincia [Asia] era tutta sotto un regno", mentre l'Europa "è stata piena di repubbliche e di principati". Appaiono da questi passi due cose: non soltanto una chiara definizione del dispotismo

orientale, già colto dai Greci, ma anche la consapevolezza della diversità del sistema politico europeo da quello orientale. Nei Discorsi invece ricorre sovente anche il termine 'tirannide', usato quasi sempre quando tratta della storia antica, che non viene mai approfondito.

È da notare la stretta correlazione che Machiavelli pone fra forma di governo e stratificazione sociale. Lasciando da parte il dispotismo orientale, dove c'è un principe e tutti gli altri sono servi, la scelta fra monarchia e repubblica non può essere dettata da mere preferenze ideali: infatti dove c'è relativa eguaglianza non si può ordinare un regno, dove c'è relativa ineguaglianza non si può istituire una repubblica (Discorsi, I, 55), perché la prima richiede una partecipazione al governo, la seconda la forza del re per contenere il potere della nobiltà e impedire l'anarchia feudale. Nella prima ci sono i tribuni "guardia della libertà", nella seconda i parlamenti, un "freno" al potere del re.

Prima di concludere è necessario sottolineare un altro punto: per Machiavelli sono forme di non res publica, oltre al dispotismo (asiatico o non), l'anarchia feudale e la demagogia populistica basata sull'"invidia" (Discorsi, III, 16): sono queste le "pessime" e "ree" forme di organizzazione politica.

Charles-Louis de Secondat barone di La Brède e di Montesquieu (1689-1755), dopo un lungo viaggio (1728-1731) attraverso l'Italia, l'Europa continentale e l'Inghilterra, dopo vastissime letture degli antichi e dei moderni, utilizzando annotazioni e pensieri scritti precedentemente, iniziò la stesura dell'Esprit des lois, i cui libri iniziali (II-X) espongono una tripartizione delle forme di governo, del tutto simile a quella di Machiavelli: repubblica, monarchia, dispotismo. Rispetto all'iniziale tipologia greca, poi ripetuta - sulle orme di Bodin - dai giuristi francesi del Seicento, la sua è una tipologia qualitativa, perché non si fonda più sul numero delle persone che partecipano al sovrano potere. Per due motivi: da un lato, nella sua analisi sono presenti molti elementi valutativi, come l'elogio della monarchia (francese) e l'avversione radicale per il dispotismo; dall'altro lato nell'analisi dei diversi tipi di governo entrano in gioco moltissimi fattori, dall'ampiezza del territorio (già intuito dal Machiavelli) alla natura fisica del terreno, dalla situazione economica alla religione e, infine, al clima (quelli freddi favoriscono la libertà).

Lentamente matura il concetto unitario della sua opera, finché appare finalmente una chiara definizione dell'esprit: "molte cose guidano gli uomini: il clima, la religione, le leggi, le

massime di governo, le tradizioni, i costumi, le usanze: da ciò si forma uno spirito generale che ne è il risultato" (XIX, 4), spirito che il legislatore non deve assolutamente alterare.Montesquieu parte da una distinzione metodologica assai importante, quella fra la "natura" di un governo e il suo "principio": "la natura fa sì che ogni governo sia quello che è, mentre il suo principio è ciò che lo fa agire" (III, 1). Oggi potremmo parlare di forma di governo e di cultura politica. La definizione delle tre forme di governo è semplice: "il governo repubblicano è quello in cui il popolo tutto, o una parte di esso, ha il potere sovrano; il monarchico quello in cui uno solo governa, ma con leggi fisse e stabili; mentre nel governo dispotico uno solo, senza regola e senza legge, impone a tutti la sua volontà e i suoi capricci" (II, 1).

Più complessa è l'analisi del "principio", cioè delle "passioni umane che lo fanno muovere" (III, 1). Nella repubblica democratica è la virtù, intesa nel senso machiavelliano come totale dedizione alla cosa pubblica; nella repubblica aristocratica (e cita Venezia) è lo spirito di moderazione di chi governa, per cui non si opprime chi è governato. Nel dispotismo fra i sudditi c'è un solo stato d'animo, la paura: il tema è stato ripreso in questo dopoguerra, correlando totalitarismo e angoscia persecutoria. Le idee sul dispotismo Montesquieu le attinge dai governi orientali turchi e persiani, seguendo in questo ancora Machiavelli e preparando la moderna concettualizzazione del dispotismo orientale. E ancora con Machiavelli c'è la consapevolezza che in Europa vi è una molteplicità di Stati, piccoli e medi, ma tutti moderati, mentre in Asia c'è solo l'uniformità di grandi imperi.

Più complessa è l'analisi della monarchia (francese), che si muove secondo le rapide osservazioni di Machiavelli e la descrizione di Bodin. Il re ha il potere legislativo e quello esecutivo, ma deve governare secondo leggi fisse e stabilite e in conformità con le leggi fondamentali del regno. Esistono per questo i parlamenti (organi giudiziari), che sono il "deposito delle leggi": nei parlamenti, appunto, il re deve registrare i suoi editti, che possono essere rifiutati se sono contro le leggi fondamentali del regno. Così il potere sovrano viene posto nella condizione di non poter fare il male. Poi ci sono i poteri intermedi, organi "subordinati e dipendenti", come le città, con i loro privilegi, e soprattutto la nobiltà, animata dal suo senso dell'onore (questo è il "principio" della monarchia), per cui si aspira a distinzioni e onori, ma non si è disposti a giocare la propria reputazione nel servire il re. E Montesquieu ripete una massima già enunciata da Machiavelli: "senza monarca non esiste nobiltà; senza nobiltà non esiste monarca, ma si ha un despota" (II, 4).

Questa fu l'analisi politologica, che si ebbe e si approfondì fra l'inizio del Cinquecento e la prima metà del Settecento, delle nuove realtà politiche che si stavano affermando in Europa, sempre suffragata da esempi antichi, che continuavano ad avere (ma ancora per poco) un'indiscussa auctoritas. Siamo completamente al di fuori della mera ripetizione della tipologia greca, che si ebbe in questi secoli, e ci troviamo invece di fronte a un poderoso sforzo di innovarla per comprendere le nuove realtà, uno sforzo di analisi e di sintesi pari a quello di Aristotele.

6. La crisi della tipologia greca

Alla fine del Settecento la grande tipologia costruita dai Greci entra definitivamente in crisi anche nella forma attenuata recepita nelle classificazioni di Machiavelli e di Montesquieu. Le ragioni sono essenzialmente due: in primo luogo alla fine del Settecento - in seguito alle rivoluzioni democratiche - la geografia politica dell'Europa cambia radicalmente; in secondo luogo appaiono nuove distinzioni concettuali, che rendono più problematica la parola governo.

Lo stesso Montesquieu si rese conto che nella sua tripartizione delle forme di governo non poteva rientrare l'Inghilterra; e così fu costretto a scrivere il famoso sesto capitolo dell'undicesimo libro dell'Esprit des lois. L'Inghilterra non poteva rientrare fra le monarchie moderate perché si fondava sulla divisione del potere esecutivo e del potere legislativo e il re era il detentore del solo potere esecutivo, anche se partecipava al legislativo con il potere di veto. Si riprendeva la costruzione costituzionale di Locke e di Bolingbroke (quest'ultimo è stato la principale fonte di Montesquieu): dal punto di vista concettuale appariva nell'ambito del 'governo' un suo momento specifico e distinto, quello esecutivo, sul quale lavorerà la giuspubblicistica dell'Ottocento. Ma, quando Montesquieu scriveva il sesto capitolo, questa forma di governo era già in fase di superamento, perché l'Inghilterra stava passando dalla monarchia costituzionale, in cui il re deteneva il potere esecutivo, al governo parlamentare, nel quale il premier doveva godere della fiducia del Parlamento.

I più profondi mutamenti nella fenomenologia politica si ebbero però con la Rivoluzione americana prima, poi con quella francese. Era un dogma del pensiero politico settecentesco, codificato da Montesquieu, che la repubblica in senso stretto fosse possibile solo in un

piccolo Stato, e che non si potesse concepire altra forma di democrazia che quella diretta. Il problema si pose subito agli Americani: come definire i nuovi Stati, e poi il nuovo Stato, che non erano certo piccoli? Optarono per il termine repubblica, perché, anche se c'era un suffragio elettorale quasi universale, a livello di governo la democrazia diretta non c'era. John Adams (1735-1826), uno dei più profondi conoscitori delle forme di governo dell'antichità e dell'età moderna, in A defence of the constitutions of government of the United States of America (1788) appare come un difensore della continuità: non solo definisce republics anche alcune monarchie come l'Inghilterra, ma vuole interpretare le nuove Costituzioni americane con il vecchio ideale del governo misto: infatti c'è l'uno (il presidente), i pochi (il Senato), i molti (la Camera dei deputati), ma poi aggiunge che per i primi due organi le cariche non sono ereditarie (come in Inghilterra), ma elettive. Non si accorge che il governo misto, tanto difeso nell'età moderna, serviva soltanto a garantire l'equilibrio fra le classi sociali, mentre ora diventa una semplice tecnica per organizzare - in un sistema di checks and balances - i diversi poteri del governo, un problema che sarà affrontato solo dalla cultura giuspubblicistica posteriore.

Adams è un sostenitore della continuità: annovera, come si è appena detto, fra le republics anche il governo inglese, che conosce la separazione dei poteri e le assemblee rappresentative, perché ritiene questa la vera grande scoperta dei moderni nell'arte di costruire un governo libero. Adams nei suoi lunghi excursus storici si dimostra fiero avversario della democrazia diretta, tanto da accennare una sola volta a Rousseau. Ma la Rivoluzione francese radicalizza al massimo la distinzione fra monarchia e repubblica, per cui diventerà sempre più difficile vederle come diverse sottospecie di uno stesso genere. Erano necessarie distinzioni più radicali.

Nei Six livres de la République di Jean Bodin venne posta (II, 2), come si è visto, una distinzione radicale, quella fra éstat e gouvernement (o anche administration) di una repubblica (nel testo latino ricorrono le parole rei publicae status e gubernatio o ratio imperandi). Essa corrisponde, usando concetti moderni, alla distinzione fra titolarità ed esercizio del potere sovrano, per cui, forzando quello status rei publicae, si può anche usare il termine della moderna scienza politica, quello di 'regime'. La ragione di questa distinzione fra éstat e gouvernement è dovuta al fatto che per Bodin ci sono solo tre forme di res publica, ovviamente quella monarchica, quella aristocratica e quella democratica; non è possibile una repubblica mista, perché la sovranità è indivisibile; non si può parlare di forme

rette e di forme degenerate perché questo introduce nel discorso elementi soggettivi di difficile concettualizzazione. Il gouvernement può essere aristocratico o democratico a seconda della partecipazione al governo dei nobili e del popolo (II, 7). Così Bodin può alla fine della République (VI, 4 e 6, ma anche II, 3) esaltare la vera monarchie royale che ha un governo misto, cioè armonico, che combina le aristoteliche giustizia distributiva e giustizia commutativa. Bodin si pone così sulla linea che va da Claude de Seyssel a Montesquieu. Non ci si può nascondere però che questa più complessa e più coerente tipologia è in contrasto con quella presente nel libro secondo - alla quale si è già accennato - che distingue fra monarchia regia, monarchia dispotica e monarchia tirannica.

Questa distinzione noi non la troviamo né in Hobbes, né in Locke, perché la forma di res publica e il governo coincidono. La utilizza invece Kant, che parla di costituzione repubblicana là dove c'è la separazione dei poteri, mentre poi riconosce ulteriori suddistinzioni in base alla forma imperii, per cui abbiamo la monarchia, l'aristocrazia e la democrazia - mentre nella forma regiminis c'è l'opposizione radicale fra regime repubblicano e regime dispotico (Zum ewigen Frieden, II, 1). Questa distinzione è usata anche da Rousseau, ma in termini radicalmente nuovi. La sovranità (cioè il potere legislativo) è inalienabile e indivisibile e appartiene al corpo sovrano del popolo; il governo, ridotto a mero potere esecutivo, è un corpo intermediario fra i sudditi e il corpo sovrano: esso può assumere le tre antiche, classiche forme e anche quella mista (Contrat social, III). Ma la radicale premessa democratica gli impedisce di costruire più complesse tipologie, mentre a interessarlo è la riduzione del governo a mero potere esecutivo subalterno e subordinato: in questa accezione verrà inteso il governo nel linguaggio continentale durante la Rivoluzione francese. Ma Locke e poi Montesquieu avevano riservato all'esecutivo ben altri poteri.

7. Epilogo

Col XIX secolo la radicalmente nuova geografia politica non consente più di utilizzare - se non in sede storiografica - la tipologia dei Greci; e anche le complesse costruzioni di Machiavelli e di Montesquieu perdono il loro peso e vengono prese in esame soltanto nella storia della scienza e della sociologia politica.

Se la nostra parola chiave è 'governo', nell'Ottocento assistiamo a un mutamento degli usi linguistici di questa parola in rapporto al potere esecutivo e a una profonda differenziazione fra l'area angloamericana, ferma alla definizione di Locke che vede nel governo l'insieme dei tre poteri, e l'area continentale, che restringe l'uso della parola governo al solo esecutivo. La distinzione fra forme di Stato e forme di governo è - ma in modo assai debole - ripresa da Georg Jellinek (1851-1911) nella Allgemeine Staatslehre (1910) per distinguere fra due forme di Stato, quella monarchica e quella repubblicana.

Solo dopo la fine della seconda guerra mondiale, quando l'orizzonte politico è diventato ormai planetario, è apparsa l'esigenza di nuove tipologie per orientarsi in una realtà assai diversificata. Il criterio più semplice è costituito dalla ripresa di un tema platonico: alludiamo alla classica dicotomia fra democrazia e autocrazia, che è alla base del pensiero di Hans Kelsen (1881-1973) con Vom Wesen und Wert der Demokratie (1929) e con la General theory of law and State (1945), e di Carl Schmitt (1888-1985) con la sua Verfassungslehre (1928), e che ha ancora moltissimi seguaci. Ma questa dicotomia, necessariamente fondata sull'opposizione, è assai debole dal punto di vista euristico, perché non consente tipologie più complesse fondate su termini non opposti, ma distinti. Con l'opposizione determiniamo soltanto un continuum, nel quale è poi possibile collocare empiricamente le diverse forme di governo, mentre l'uso delle tipologie ci consente di costruire una rete concettuale più idonea a classificare il diverso. Così la scienza politica e quella giuridica hanno ripreso la distinzione di Bodin fra état e gouvernement: usando termini moderni, la prima parla di regimi e di governi, la seconda di Stato e di governi, ma rispondendo alla stessa esigenza classificatoria. Fra le forme di Stato o di regime si distinguono quelle democratico-liberali o poliarchiche e quelle non democratico-liberali, che possono avere forme di governo diverse (autoritario, totalitario), mentre tra le forme di governo liberaldemocratico abbiamo quello parlamentare, quello presidenziale, quello semipresidenziale e quello direttoriale.

Tuttavia una nostalgia del pensiero greco rimane: il governo misto che, come si è visto, è quasi un filo rosso che percorre tutta la storia del pensiero politico occidentale. Gaetano Mosca (1858-1941), che pur aveva criticato la tipologia greca come superficiale, nella prolusione torinese su Il principio aristocratico e il democratico (1902) e poi negli Elementi di scienza politica (1923) ammette che il governo migliore resta quello misto, perché consente la presenza nell'arena politica di più forze sociali diverse e anche contrapposte, ma

ne permette un confronto istituzionalmente disciplinato, in modo da garantire un vero equilibrio sociale senza la sopraffazione di alcun gruppo: insomma il governo misto si pone fra l'oligarchia e la demagogia populista.

Più recentemente Dolf Sternberger (1907-1989) in diversi scritti (ma cfr. Drei Wurzeln der Politik, 1978) ha assunto come obiettivo polemico il pensiero politico moderno nella misura in cui ha il suo punto di riferimento soltanto in Hobbes e nella sua teoria della sovranità, che è una pura finzione dogmatica. Con ciò si opera una distorsione del reale sviluppo storico dell'Europa moderna, che presenta una profonda continuità con le istituzioni premoderne, contrassegnate dalla costituzione o dal governo misto, e si impedisce di comprendere la complessità della realtà politica contemporanea. Riferendosi soprattutto a Mosca, egli afferma che la Verfassung degli Stati liberaldemocratici contemporanei è una "mistione" del principio democratico (il suffragio universale) e del principio aristocratico (la classe politica). Proprio per costruire una "nuova politéia", bisogna abbandonare la dogmatica della sovranità, e ripartire da Aristotele, il primo a fondare concettualmente il governo misto, rivalutando così la tradizione che a lui si ispira, da Tommaso a Locke, per arrivare a un vero pluralismo.

Enciclopedia delle scienze sociali (1994)

di Giovanni Bognetti

Governo

Sommario: 1. I termini 'esecutivo' e 'governo' nel linguaggio della scienza giuridica e politologica. 2. La divisione liberale dei poteri e le caratteristiche del potere esecutivo. 3. Esempi di esecutivi nell'età liberale. 4. Le democrazie del XX secolo e la conversione dell'esecutivo in 'potere governante' o 'governo'. 5. Esempi di governi nelle democrazie contemporanee. 6. L'attuale crisi dello Stato e l'esigenza di un forte 'potere governante'. 7. Il caso anomalo dell'ordinamento costituzionale italiano. □ Bibliografia.

1. I termini 'esecutivo' e 'governo' nel linguaggio della scienza giuridica e politologica

Il termine 'governo' è attualmente adoperato dalla dottrina giuridico-costituzionalistica e politologica dell'Europa continentale per designare due distinte realtà istituzionali.Esso ricorre, in primo luogo, nell'espressione 'forme di governo': in questo caso il termine sta a indicare l'insieme delle autorità che costituiscono l'apparato dello Stato esercitante funzioni di imperio. Tale apparato può organizzarsi, appunto, in forme distinte, a seconda della natura degli organi che lo compongono e a seconda dei rapporti che si istituiscono tra loro (forme di governo a poteri concentrati - come era nei vecchi Stati assoluti e in quelli comunisti, fascisti e in generale autoritari del XX secolo - o a poteri divisi; forme di governo monarchiche o repubblicane; forme di governo parlamentari o presidenziali; e via dicendo).
Nel linguaggio europeo-continentale, tuttavia, il termine 'governo' è usato molto più spesso in un significato più specifico e più ristretto: il preciso significato, del resto, con cui il termine quasi esclusivamente compare, per esempio, nei testi delle carte costituzionali oggi in vigore in Italia, Francia, Spagna, Germania. In questo secondo senso 'governo' (nelle varie versioni delle lingue neolatine; Regierung in tedesco) designa, nel quadro di un sistema di poteri divisi, quel particolare organo che sta a capo della pubblica amministrazione e si distingue dagli altri poteri dello Stato (legislativo, giudiziario, ecc.) per le peculiari funzioni che esercita come componente della complessiva macchina statale (cioè del 'governo' nel senso largo del termine, in quanto insieme di tutti i poteri).Va segnalato il fatto che, nel linguaggio giuridico e politologico corrente negli Stati Uniti, il termine 'governo' (government) non ricorre invece altro che nel primo dei due significati testé menzionati. A indicare il potere che dirige le attività amministrative dello Stato si usa colà esclusivamente (a parte la qualifica ufficiale di colui che presiede l'organo: presidente o governatore) il termine 'esecutivo' (executive). A questi usi linguistici si accosta anche la terminologia prevalente in Gran Bretagna: ove semmai il corrispondente del governo-organo del linguaggio europeo-continentale può all'incirca rinvenirsi nel termine 'gabinetto' (cabinet).
Nell'Europa continentale, naturalmente, non è ignota l'espressione 'esecutivo', applicata a designare il governo-organo, uno dei poteri dello Stato. Ma l'uso di quel termine è meno frequente che nei paesi di lingua inglese, e certo è oggi molto meno frequente che in passato. Anche sul continente europeo, infatti, durante tutta la prima fase dell'affermarsi del

modello classico di Stato liberale, e cioè tra la fine del Settecento e il 1850, il potere che presiede alle attività amministrative veniva regolarmente denominato, dalla dottrina costituzionalistica, 'l'esecutivo', ed 'esecutiva' era la funzione da esso espletata; mentre il termine 'governo' non era mai praticamente utilizzato per designare l'organo del potere esecutivo e veniva invece riservato - come oggi negli Stati Uniti - a significare l'insieme delle autorità statali. Ma dopo quella prima fase gli usi linguistici mutarono decisamente. Le ragioni del trapasso, avvenuto sul continente europeo, del termine 'governo' a un prevalente senso ristretto e specifico, combaciante col concetto di uno solo dei poteri dello Stato, e della parallela tendenziale refrattarietà del linguaggio dei paesi anglosassoni ad accettare un tale trapasso, sono molteplici e complesse.In estrema sintesi possiamo dire che esse hanno a che fare con la profonda trasformazione subita, nel corso di due secoli, dalle funzioni del potere che sta a capo della pubblica amministrazione; trasformazione che ha reso in certo senso anacronistica la designazione di quel potere come 'esecutivo'. La dottrina giuridica e politologica e il linguaggio ufficiale delle costituzioni del continente europeo hanno avvertito acutamente l'anacronismo di chi continua a indicare con una terminologia inadeguata una realtà tanto nuova e diversa, e hanno perciò scelto per designare quest'ultima un vecchio termine - 'governo' - opportunamente e intelligentemente piegato a significare una realtà più ristretta (utilizzando ormai per lo più, a indicare il complesso delle autorità pubbliche, i termini 'Stato apparato' o 'Stato' senz'altro). In Gran Bretagna e in America, viceversa, nel linguaggio del diritto e della scienza politica la designazione delle autorità come 'Stato' non ha avuto ingresso, e anche il 'potere esecutivo' non ha mutato nome, quantunque il termine 'esecuzione' ormai non porti più con sé, anche in quegli ambienti, le implicazioni concettuali che vi aveva originariamente.
In questo articolo descriveremo in maniera succinta il processo attraverso il quale, nella storia costituzionale dei paesi occidentali, il potere esecutivo nel corso di circa due secoli è divenuto, da un punto di vista sostanziale e al di là delle varie vicende terminologiche, il 'governo', ossia tendenzialmente un autentico 'potere governante' collocato al centro del sistema dei distinti poteri in cui si articola lo Stato apparato.

2. La divisione liberale dei poteri e le caratteristiche del potere esecutivo

La denominazione 'esecutivo' riferita al potere che dirige le attività amministrative dello Stato ha la sua origine e la sua spiegazione nel quadro della teoria della divisione dei poteri

che ha informato di sé le esperienze costituzionali degli Stati dell'Occidente durante l'età liberale.

Lo Stato moderno ha la sua origine nelle vicende storiche del Rinascimento e della Riforma, in quanto rompe gli assetti pluralistici del sistema politico dell'Europa medievale nella direzione di una radicale semplificazione dei centri esercitanti funzioni autoritarie. La società civile tra il XVI e il XVIII secolo rimane ancora per lo più una società rigidamente suddivisa in ceti e articolata in corporazioni chiuse; ma il potere di imperio si concentra ormai quasi tutto - secondo il modello tipico dello Stato dell'epoca - nelle mani di un sovrano, che lo esercita tramite apparati burocratici, dopo aver rivendicato a sé le frazioni d'esso prima largamente distribuite tra molteplici articolazioni politico-sociali inferiori (o anche superiori, come nel caso dell'Impero). La tassonomia delle funzioni dello Stato in questo periodo varia a seconda delle versioni che ne danno gli scrittori contemporanei di cose politiche, ma in nessuna d'esse figura una 'funzione esecutiva' tra quelle fondamentali dello Stato. Altri sono i diversi compiti perseguiti dalle attività statali, generalmente riconosciuti come tali. In termini riassuntivi può dirsi che al sovrano, nel modello di questo Stato, spetta la funzione di garantire la giustizia sui territori soggetti alla sua giurisdizione (funzione che include, accanto all'attività di risoluzione delle controversie tra i sudditi secondo diritto, anche quella di rinnovare il diritto mediante una nuova normazione - un compito quest'ultimo che il sovrano assolve ormai in piena libertà, poiché solo eccezionalmente ha bisogno del consenso di corpi rappresentativi dei ceti); la funzione del mantenimento dell'ordine pubblico; la funzione dell'imporre e riscuotere tributi e del battere moneta; quella di un variabile, ma a volte intenso, controllo dell'economia; quella della tutela della religione di Stato; quella di fare la guerra, la pace, i trattati, mantenendo forze armate stanziali; e altre ancora. E in tutte queste funzioni il sovrano - che è in genere un monarca ereditario - esercita avvalendosi di uffici organizzati in distinte amministrazioni, che dipendono tutte da lui e che formano, insieme, il suo 'governo'. Il quale, nei suoi vari rami, opera godendo di ampie, discrezionali prerogative e senza precisi vincoli di legge che il sovrano non possa, se lo ritiene necessario per il benessere dello Stato, superare.La comparsa del concetto di 'esecuzione' interviene solo quando l'ideologia liberale gradualmente impone negli ordinamenti occidentali, in luogo della precedente concentrazione del potere, lo schema opposto della 'divisione dei poteri'.

Tale schema non viene elaborato allo scopo di costruire un potere capace di sottrarsi all'accusa di essere in generale arbitrario e tirannico. Esso matura invece come modello

organizzativo dello Stato richiesto rigorosamente da un preciso ideale di società civile: una società civile composta di individui titolari di diritti inviolabili di libertà in ogni settore della vita collettiva; una società civile, dunque, capace di autodeterminarsi - così in campo economico come in campo culturale e in ogni altro campo - senza interferenze da parte dello Stato. Da questo punto di vista allo Stato compete essenzialmente il solo compito di assicurare gli strumenti giuridici onde l'autonomia della società possa spiegarsi indisturbata e in tutta pienezza. A questo scopo, appunto, occorre che l'apparato dello Stato si organizzi secondo la logica dei 'poteri divisi'.

La prima embrionale realizzazione di fatto della 'divisione dei poteri' si ebbe in Inghilterra con la 'Rivoluzione gloriosa' del 1688. La prima organica teorizzazione d'essa fu opera, come è noto, di Montesquieu. Ma le concrete attuazioni istituzionali dello schema 'divisorio' si moltiplicarono, in versioni diversificate, al di qua e al di là dell'Atlantico, a mano a mano che l'idea liberale della società civile autonoma si traduceva negli ordinamenti vincendo (a volte dopo violenti conflitti) la resistenza degli istituti del 'regime antico'. Anche la teoria della 'divisione' venne col tempo arricchendosi e perfezionandosi, tanto da costituire, a metà dell'Ottocento, un modello che, nei suoi principî fondamentali, veniva accettato quasi universalmente come schema di organizzazione indispensabile agli apparati autoritativi di ogni Stato libero e progredito.

Tale modello può descriversi, sommariamente, nel modo che segue. Al fine di garantire la sicurezza dell'individuo e delle sue libertà il modello identifica tre fondamentali funzioni dello Stato. La prima è quella di fare norme che definiscano con precisione le libertà e i diritti degli individui, conferendo loro certezza positiva (funzione legislativa). La seconda funzione consiste nel curare, nel rispetto delle norme previamente stabilite e in adempimento dei comandi da esse dati, l'attuazione concreta di taluni interessi comuni all'intera collettività (funzione esecutiva). La terza funzione riguarda la risoluzione - sempre sulla base delle norme prestabilite - delle controversie relative alla loro eventuale avvenuta violazione, con corrispettiva applicazione di sanzioni (funzione giurisdizionale).

Il modello liberale di divisione dei poteri postula che le tre funzioni fondamentali siano attribuite tendenzialmente in esclusiva ciascuna a un organo o a un gruppo di organi distinti (anche se tollera che organi di un gruppo possano in certi casi partecipare o interferire nello svolgimento di una funzione diversa da quella loro propria). Sulla base del modello si formano perciò, nell'ambito degli organi statali, tre distinti poteri: il legislativo, l'esecutivo, il giudiziario, ciascuno deputato essenzialmente allo svolgimento di una delle funzioni

fondamentali.
Lo schema liberale esige che almeno un organo del legislativo sia espressione - per via di elezioni - della società civile (ove si assume siano presenti le forze, soprattutto di estrazione borghese, ideologicamente favorevoli agli ideali di libertà individuale: ideali di cui pertanto il legislativo diviene, tra i poteri dello Stato, il primo e basilare presidio). Esige inoltre, con riguardo al giudiziario, che esso sia pienamente indipendente dagli altri due poteri ed esperto nelle tecniche del rigoroso e apolitico ragionare giuridico (al fine di garantire la stretta legalità e l'imparzialità delle sue pronunce, condizione perché gli individui si sentano sicuri nei loro diritti).
La divisione liberale dei poteri, nella formulazione più coerente e matura, vorrebbe che l'esecutivo fosse nella realtà quanto più possibile vicino a quel che il suo nome designa: un 'esecutore' di comandi posti dal legislativo, di norme dettate a specifica tutela dei diritti dell'individuo. Questi diritti sono il perno attorno a cui deve ruotare tutta l'organizzazione dello Stato. Perciò il modello in linea di massima non vede di buon occhio l'esistenza di un esecutivo che, nel perseguimento di interessi collettivi, disponga di ampi poteri discrezionali, capaci di incidere sui diritti soggettivi individuali e di interferire con essi. La realizzazione, attraverso determinate attività amministrative, di interessi pubblici può produrre interferenze di quel genere. Ma si tratta di contenerne al minimo il numero e di circoscriverne al massimo la portata attraverso opportune normative stabilite dal legislatore, affinché la funzione esecutiva non venga meno al precipuo carattere che la sua denominazione esprime.
In verità il modello liberale, dovendo distribuire fra i tre poteri in cui ha articolato le strutture dello Stato tutte le funzioni di questo, assegna all'esecutivo anche la maggior parte dei compiti relativi alla gestione della politica estera (conclusione dei trattati, conduzione della guerra, ecc.). In questo settore, non potendosi predeterminare precise regole di condotta, all'esecutivo non è certo dato di comportarsi come un mero 'esecutore', quale tendono a ridurlo o vorrebbero ridurlo le norme poste dal legislativo nel settore dell'amministrazione interna. Senonché, la riconduzione della politica estera sotto la generale categoria della 'funzione esecutiva' non smentisce l'ispirazione che s'è detto sottostare al modello liberale di divisione dei poteri. È nel settore dell'amministrazione interna che i diritti delle persone possono subire immediate e dirette limitazioni ed è lì che occorre che l'attività amministrativa sia genuina 'esecuzione'. Il nome della funzione può venire esteso senza danno anche ad aspetti delle attività di quel potere che, a rigore,

presentano caratteri di amplissima e irriducibile discrezionalità. Ma tali caratteri non riguardano il regime dei diritti dei cittadini, il vero valore di cui si preoccupa la logica del modello.Basta quel che s'è detto per far capire che nelle prospettive di questo schema organizzativo il legislativo occupa idealmente la posizione centrale nella costellazione dei tre poteri. Tocca a esso stabilire le norme che assicurano il rispetto delle giuste aspettative degli individui: norme generali, formanti tra loro un sistema coerente, da mutarsi solo di rado e dopo attenta ponderazione, norme che condizionano strettamente l'azione degli altri due poteri. Questi ultimi tendono a essere in certo qual modo poteri subordinati. Lo è il giudiziario, in quanto chiamato a decidere situazioni contenziose avvalendosi delle norme poste dal legislativo, senza potervi derogare. Ma lo è anche l'esecutivo che, nel servire interessi pubblici, deve attenersi a norme di legge che stringono da presso i suoi poteri e dettano precise procedure da seguire e precisi risultati da raggiungere. L'inosservanza di quelle norme produce l'invalidità dell'atto amministrativo, accertabile dai giudici ordinari o da giudici speciali; mentre anche sul terreno della politica estera non mancano mai del tutto al legislativo i mezzi per far valere indirettamente, in qualche misura, la sua volontà.

3. Esempi di esecutivi nell'età liberale

Il modello di divisione dei poteri che abbiamo evocato costituisce un 'ideal-tipo' di marca weberiana: cioè uno schema di valori e di principî istituzionali, verso cui più o meno gravitano nell'Ottocento tutti i maggiori ordinamenti politico-giuridici dell'Occidente senza peraltro mai incorporarlo in sé perfettamente. La misura in cui l'incorporazione interviene varia da ordinamento a ordinamento e in alcuni finisce per essere anche abbastanza limitata. Inoltre, la divisione liberale dei poteri si veste nei diversi ordinamenti di forme istituzionali particolari, differenziabili tra loro per tipi (le distinte, note 'forme di governo' caratteristiche dell'epoca liberale). In rapporto a questa complessa fenomenologia varia anche il ruolo che in ciascun ordinamento svolge in concreto l'esecutivo. Il quale in qualche caso si accosta molto o addirittura moltissimo all'ideale di quel potere strettamente subordinato al legislativo che abbiamo tratteggiato; in altri casi, pur rimanendo soggetto alla legge, conserva o acquisisce invece una sua rilevante autonomia.
Soggetto alla legge, ma pure dotato di una forte, indipendente iniziativa e di vasti poteri, non solo nel campo della politica estera ma anche in quello della politica interna, è l'esecutivo delle cosiddette monarchie limitate o 'costituzionali pure', quali esistono, per

esempio, nella Gran Bretagna del primo Settecento e nella Francia del periodo della Restaurazione. Qui l'esecutivo è rappresentato da un monarca che, titolare della funzione esecutiva, deve agire con la controfirma di ministri, i quali però egli nomina e revoca a sua incondizionata volontà. Le profonde aderenze di cui la Corona dispone nella società civile, e le sue ampie prerogative che la legge non ha ancora sistematicamente ristrette e disciplinate, le consentono di condurre una politica propria, spesso in controtendenza rispetto a quella del legislativo e capace di tenerle testa. Analoga situazione si riscontra - quando ormai i tempi non sembrerebbero più propizi e altrove l'era delle monarchie organi di politica attiva è già finita - nei grandi ordinamenti d'area germanica nella seconda metà dell'Ottocento e fino alla prima guerra mondiale (gli Imperi d'Austria-Ungheria e di Germania).

Molto più vicini al modello ideale sono in genere gli esecutivi delle forme di 'governo parlamentare', il cui prototipo è offerto dalla storia costituzionale inglese tra il secondo Settecento e il primo Ottocento. Il prototipo ebbe peraltro ben presto svariate imitazioni altrove (più o meno felici). Sono l''esecutivo', in queste 'forme di governo', i ministri: i quali sulla carta continuano a essere nominati da un monarca (o da un presidente della Repubblica) ma, dovendo godere della 'fiducia' del legislativo (il parlamento), sono in sostanza scelti (e all'occorrenza licenziati) da quest'ultimo. Il capo dello Stato è in genere divenuto, in tale quadro, un mero organo di garanzia costituzionale, politicamente 'neutralizzato'.

La realizzazione più compiuta e davvero esemplare della forma di governo parlamentare, e insieme dello schema liberale della divisione dei poteri, si ebbe nella Gran Bretagna della regina Vittoria, a metà del XIX secolo. Ivi l'esecutivo (il 'gabinetto') poté venir a ragione riguardato addirittura come una delle molte 'commissioni' (committees) che il Parlamento organizzava nel suo seno: come la "commissione parlamentare deputata all'esecuzione" (v. Bagehot, 1867). D'altra parte, in conformità al modello, minimi erano allora i poteri discrezionali di interferenza sui diritti soggettivi dei singoli posseduti dall'esecutivo: un grande giurista dell'epoca - Dicey (v., 1885) - giunse persino a sostenere che nell'ordinamento non ve n'era traccia, e che ciò rappresentava la caratteristica della rule of law, gloria della costituzione inglese. Un'altra, sia pur diversa e meno rigorosa versione dell'esecutivo quale longa manus del parlamento e genuino 'esecutore', fu sperimentata nella Terza Repubblica francese.

Minore subordinazione al parlamento può riscontrarsi nell'esecutivo delle forme di governo repubblicano-presidenziali proprie dell'epoca. In proposito occorre peraltro fare una

distinzione. Negli ordinamenti di debolissimo impianto liberale (come quelli sudamericani) è la stessa divisione dei poteri che spesso vacilla, e in quei casi il presidenzialismo si converte non di rado in aperta dittatura. Negli Stati Uniti - unico serio esempio del tipo - le cose vanno altrimenti. Negli ultimi decenni dell'Ottocento, eccetto che nei pochi e brevi periodi di guerra o di emergenza, il presidente non è per nulla il protagonista della politica. Chi decide veramente è il Congresso, e il presidente, sulla scia delle decisioni di quello, 'esegue'. Tanto è vero che, verso la fine del secolo, Wilson (il futuro presidente) potrà definire la forma di governo americana, che gli europei già chiamavano presidenziale, "governo del Congresso". Lo studioso della politica, operante sul luogo, aveva una più penetrante percezione della realtà del sistema: il quale rispondeva anch'esso, in sostanza, alle esigenze della tipica divisione liberale dei poteri.

4. Le democrazie del XX secolo e la conversione dell'esecutivo in 'potere governante' o 'governo'

Al fine di ricevere un'applicazione anche solo parziale - quale sovente ebbe negli ordinamenti ottocenteschi - l'ideale liberale della divisione dei poteri abbisognava però dell'esistenza di un presupposto per essa indispensabile: che lo Stato nei suoi rapporti con la società civile non fosse uno Stato 'interventista', che rimanesse uno Stato 'piccolo'. Tale esso rimase in pratica in tutto l'Occidente fin verso l'inizio del Novecento. Poi i suoi rapporti con la società civile mutarono e in questo secolo, più o meno dappertutto, la sua intromissione in varia guisa nella vita della società e nel mercato ha prodotto una sua metamorfosi interna e ha fatto nascere lo Stato 'sociale'.
A torto si è negato a volte che sia possibile identificare un tipo di Stato 'sociale', dotato di un suo distinto sistema di valori e di una sua intrinseca logica. Esso in verità esiste e si colloca a mezzo tra il tipo di Stato liberale e il tipo di Stato socialista: uno Stato disposto a correggere sistematicamente la dinamica spontanea della società e del mercato per fini di sviluppo economico e per fini di equità e di eguaglianza, ma senza giungere alla soppressione, e nemmeno a una compressione avvilitrice, dell'iniziativa privata. Altresì a torto si è voluto a volte classificare il tipo dello Stato contemporaneo come Stato 'pluriclasse', in contrapposizione a quello liberale ottocentesco, 'monoclasse' per natura. Le due qualifiche potrebbero al massimo andar bene per l'Europa, dove il suffragio universale fu introdotto solo a partire da circa cent'anni fa. Ma gli Stati Uniti conobbero il suffragio

maschile fin dal periodo jacksoniano (quello femminile risale al 1920) e restarono ciò nondimeno uno Stato liberale fino al 1937. La verità è che alle origini dell'odierno Stato 'interventista', che ha soppiantato quello liberale, stanno piuttosto due altri fattori: l'industrializzazione integrale dei processi di produzione della ricchezza, col congiunto diffondersi di un alto grado di benessere che esige protezione, e la ripresa in forza di sentimenti di solidarietà, dopo un periodo - l'Ottocento - di intenso individualismo.
Che lo Stato 'interventista' e 'sociale' sia un tipo a parte, distinto in particolare dallo Stato liberale, è confermato tra l'altro proprio dall'abbandono, negli ordinamenti del nostro secolo, dell'ideale liberale della divisione dei poteri. Non è che si sia rinunciato senz'altro alla divisione dei poteri come tale (questa rinuncia appartiene solo al modello dello Stato comunista nato dalla Rivoluzione sovietica del 1917, oltre che a quello dei regimi fascisti). Ma l'ideal-tipo della divisione dei poteri su cui tendenzialmente si orientano le costituzioni occidentali dei nostri giorni è una nuova e diversa cosa. È nient'altro che la necessaria risposta, in termini di organizzazione dello Stato apparato, alle esigenze dell'attuale, ampio 'interventismo' statale.
Nello schema liberale ideale la legislazione avrebbe per lo più dovuto nascere in seno al legislativo, per iniziativa dei suoi membri, o avrebbe dovuto almeno trovarvi una meditata elaborazione. La legislazione nuova avrebbe dovuto essere rara e rare le norme stabilite da una fonte diversa dalla legge. Tutto ciò è di fatto incompatibile con i bisogni di uno Stato 'interventista', che deve per necessità attuare i suoi interventi attraverso un flusso ampio e continuo di nuova normazione. La quale, per la sua varietà e mole, non può più passare tutta attraverso atti del legislativo e deve venir largamente decentrata: occorre farne delega all'organo supremo dell'esecutivo ma anche, in larga misura, a organi più o meno distaccati e autonomi della pubblica amministrazione. Inoltre, la normazione più importante, per cui si richiede ancora la forma della legge, non può più venir affidata alla saltuaria iniziativa dei parlamentari, ma deve nascere da un programma organico, che assicuri la coerenza e l'efficacia degli interventi, nonché, auspicabilmente, la loro compatibilità complessiva con gli equilibri del sistema finanziario pubblico e dell'economia. Il compito di formulare e di tradurre in atto un tale organico programma non può in pratica venir assolto da altri che non sia il vertice dell'esecutivo. Al quale occorre sia garantita una prolungata, pluriennale stabilità e la capacità di ottenere dal legislativo, almeno in linea di massima, la traduzione in legge di tutte le misure del suo programma. Solo così diviene possibile per il corpo elettorale (in regime di democrazia ormai piena e sovrana) valutare a intervalli regolari la

bontà e l'efficacia dei piani di intervento e confermarli, ovvero deciderne la sostituzione con altri.

Anche la pubblica amministrazione dell'età liberale deve mutar volto nello Stato interventista. Non solo le esigenze degli interventi impongono uno spettacolare dilatarsi delle dimensioni della burocrazia. L'articolazione interna dell'amministrazione deve complicarsi, creando tra l'altro isole o settori slegati da una rigida subordinazione gerarchica all'esecutivo. Né si può più perseguire l'obiettivo liberale di ridurre al minimo i poteri amministrativi discrezionali. Questi vanno anzi allargati, almeno là dove sono in gioco solo rapporti economici, mentre all'amministrazione sarà dato di curare gli interessi che le sono affidati - in misura crescente - anche attraverso strumenti di diritto privato.L'interventismo dello Stato genera esigenze di mutamento anche nel giudiziario. Molte situazioni contenziose (la cui massa è ormai schiacciante) trovano una soluzione quantomeno in prima istanza in organi amministrativi. A fronte di un sistema normativo scaturente da molteplici fonti e in continuo, rapido movimento, il compito del giudiziario non può più ridursi a un'applicazione logico-meccanica delle norme, ma include operazioni di sistemazione e adattamento, frutto, almeno in parte, di autonoma creatività.

Dal quadro offerto balza agli occhi che nella nuova divisione dei poteri è superata e abbandonata la distribuzione tendenzialmente esclusiva fra i tre poteri tradizionali delle funzioni che il modello liberale considerava fondamentali. Balza anche agli occhi che i poteri non possono più propriamente essere solo tre. La pubblica amministrazione acquista una parziale indipendenza da quell'esecutivo sotto il cui assoluto controllo una volta si trovava. Si aggiunga l'introduzione pressoché generalizzata di corti costituzionali che garantiscono l'uniforme rispetto di alcuni valori supremi messi in pericolo dalla mobilità del sistema normativo. Balza infine agli occhi che la funzione e il ruolo essenziali assegnati ai poteri all'interno dello Stato apparato vanno seriamente ridefiniti in termini teorici rispetto alla definizione che ne dava il modello liberale.

Nello Stato interventista compete oggi infatti al legislativo non di esercitare l'attività normativa (che gli è in realtà largamente sfuggita di mano), ma di esercitare il controllo sull'indirizzo politico dell'esecutivo, per convalidarlo solennemente o, in via eccezionale, per contrastarlo. Al giudiziario spetta non tanto la decisione sulle situazioni contenziose (su cui ha perso l'esclusiva), quanto dare almeno in ultima istanza l'imparziale garanzia della corretta applicazione del sistema normativo (al cui sviluppo contribuisce).

Forse la trasformazione di ruolo più imponente è però quella che ha coinvolto l'esecutivo.

Nello Stato interventista ben funzionante esso funge veramente da 'potere governante'. Gli spetta di imprimere l'indirizzo fondamentale al sistema politico-giuridico in movimento e di assicurarne la 'governabilità', ossia la coerenza ed efficienza del movimento. Stabile nella posizione istituzionale che gli è assegnata, esso detta il programma e fa approvare la legislazione principale onde si rinnova il sistema. È il più importante autore, mediante regolamenti, della normazione secondaria. Sta tuttora a capo di un'amministrazione che, pur nei suoi molteplici snodi, è legata per tanti aspetti alle sue direttive. È inutile dire che conserva, anzi addirittura rafforza, il tradizionale dominio nel campo della politica estera. Si tratta dunque di un potere che può venir considerato, in certo senso, il centro, il vero 'motore' della macchina statale. Rispetto all'azione che esso vi svolge, le azioni degli altri poteri (il legislativo, la magistratura costituzionale e, a loro modo, il giudiziario e l'amministrazione) assumono ora la funzione di 'freni': freni, si intende, operanti ciascuno in un contesto particolare e con mezzi diversi. È comprensibile dunque che nel linguaggio delle recenti costituzioni europeo-continentali si sia scelto di chiamare 'governo' questo 'motore' della macchina statale, per designare l'organo specifico a cui esse attribuiscono tendenzialmente la suprema potestà di guida. Chiamare a tutt'oggi un tale potere governante (come fanno molti studiosi, specialmente anglosassoni) semplicemente 'l'esecutivo' può essere solo un vezzo letterario, a fronte della nuova realtà. Oppure è il tacito, comprensibile omaggio a una tradizione passata, a suo modo gloriosa.

5. Esempi di governi nelle democrazie contemporanee

Le linee che abbiamo tracciate della divisione dei poteri succeduta a quella liberale non sono il prodotto di una mera riflessione su come l'apparato autoritario di uno Stato 'interventista' e 'sociale' dovrebbe organizzarsi in astratto. Esse rispecchiano, invece, tendenze di fondo nell'evoluzione di tutti i maggiori ordinamenti occidentali del nostro secolo (o quantomeno di quelli che appaiono funzionare al meglio). Sono un condensato di fatti storici, appena semplificati ad opera dell'analisi comparativa e razionalizzatrice.
Per ciò che concerne la trasformazione dell'esecutivo in 'potere governante', la comparazione politico-giuridica mette in luce le maniere diverse in cui, in ordinamenti con forme di governo differenti, quella trasformazione, a dispetto degli ostacoli, è riuscita a realizzarsi. Le varie forme di governo conosciute in epoca liberale sono sovente restate le stesse, almeno in superficie. Il 'centralismo' del legislativo che tendenzialmente le

caratterizzava ha però dato per lo più luogo a un nuovo centralismo: quello del potere governante, che si è affermato per vie spesso inattese.In Gran Bretagna il puro parlamentarismo vittoriano è stato nel Novecento scalzato, di fatto, dal 'regime del primo ministro': una forma - come è stato icasticamente detto - di 'monarchia repubblicana'. A produrla sono bastati (assieme al suffragio universale) un solido bipartitismo di base e una legge elettorale che lo rende quasi inscalfibile (grazie ai collegi uninominali e al turno unico delle elezioni), cui si aggiunge una inflessibile disciplina di partito. L'elezione della Camera dei Comuni si risolve da tempo nella semplice scelta popolare tra due leaders. Il vincitore guida la nazione per un quinquennio, seguito fedelmente dalla sua maggioranza parlamentare che ne convalida in legge il programma di governo. Si dice, in proposito, che in Gran Bretagna il Parlamento sia ormai ridotto a una 'camera notarile di registrazione'; il voto di 'sfiducia' vi rimane una possibilità, ma solo virtuale e di fatto mai utilizzata. Il gabinetto e la pubblica amministrazione beneficiano inoltre di vasti poteri di 'legislazione delegata' e di attività amministrativa discrezionale.

In Germania il Grundgesetz del 1949 assegna al Cancelliere il potere di dettare l'indirizzo politico e di comporre a suo giudizio il governo. La nomina del Cancelliere non è un così immediato riflesso del voto popolare per l'elezione del legislativo come in Gran Bretagna, perché il sistema dei partiti non è rigidamente binario e la legge elettorale è meno costrittiva. Tuttavia, se il Cancelliere ha dietro di sé una coalizione di partiti che lo sostiene, questa è abbastanza stabile, di solito, per assicurargli il potere per una intera legislatura e per permettergli di governare in relativa autonomia. Il governo è in genere energico, in quanto riesce ad adeguare al suo volere legislazione e amministrazione. La sostituzione del Cancelliere in corso di legislatura è fortemente scoraggiata e resa difficile dall'obbligo del voto di sfiducia 'costruttivo'.

In Francia il passaggio dall'esecutivo al potere governante è stato tormentato e per certi aspetti drammatico. Esso non si era ancora verificato sotto la Quarta Repubblica. La Quinta Repubblica l'ha realizzato, adottando la forma del 'semipresidenzialismo'. Il presidente della Repubblica viene eletto per voto popolare diretto. La sua elezione di solito trascina con sé quella di una maggioranza d'eguale colore politico all'Assemblea Nazionale; ciò consente in genere al presidente di esercitare di fatto - e con grande efficacia - il potere di guida dello Stato sotto tutti i rispetti. Formalmente, tuttavia, il primo ministro, nominato dal presidente, è il titolare per Costituzione di molte parti della funzione governativa e può venir dismesso da un voto di censura dell'Assemblea. Ciò implica che, occasionalmente, se presidente e

Assemblea sono di colore politico diverso, il potere governante si scinda, la funzione di indirizzo si divida tra presidente e primo ministro, e la governabilità del sistema ne soffra un poco. Ma il fenomeno accade per la verità di rado. Al potere governante (ossia al presidente e al primo ministro) è conferita poi istituzionalmente una larghissima porzione della potestà normativa, poiché la Costituzione limita la competenza della legge fatta dal Parlamento a un gruppo ristretto di materie e rimette tutte le altre al regolamento governativo. Nel nostro secolo, finalmente, il regime formalmente 'presidenziale' degli Stati Uniti diviene presidenziale anche nei fatti. A partire dagli anni trenta e col New Deal, il presidente diventa l'iniziatore della gran parte della legislazione federale che introduce e realizza, anche in America, lo Stato interventista. Al contempo, vasti poteri normativi gli vengono delegati per legge (in parallelo alla delegazione di analoghi poteri a molteplici 'agenzie indipendenti', una branca semiautonoma della pubblica amministrazione). Nel campo della politica estera finisce l'isolazionismo tradizionale degli Stati Uniti e il presidente diviene l'organo quotidianamente attivo di una superpotenza da cui dipendono i destini del mondo: un arbitro che ne decide le scelte con tale grado di libertà da suggerire a taluni la tesi che si è ormai in presenza di una 'presidenza imperiale'. La qualifica è senza dubbio eccessiva, anche se l'enorme crescita in statura dell'istituto in tempi recenti è fuori questione. Va anzi detto che, nel confronto con gli ordinamenti poco sopra nominati, quello degli Stati Uniti conosce un legislativo che ha perso meno delle sue antiche prerogative liberali: il Congresso, più di quegli altri parlamenti, tende tuttora a correggere o addirittura talvolta a bloccare i programmi politici del suo potere governante. Il presidente, in altre parole, sta al centro del sistema, ma i 'freni' applicabili alla spinta di quel 'motore' sono di notevolissima forza.

6. L'attuale crisi dello Stato e l'esigenza di un forte 'potere governante'

Sul finire del XX secolo molti danno ormai per esaurita la funzione dello Stato come entità politico-giuridica capace di affermare una sua coerente, imperativa volontà, a esclusione d'altre, sul territorio soggetto alla sua giurisdizione. V'è del vero in questa valutazione.
La tradizionale sovranità dello Stato subisce oggi una prima limitazione per il fatto che operano dentro il suo ordinamento, e in virtù di una regola che ormai molte costituzioni fanno propria, i principî del diritto internazionale generale ai quali la legge ordinaria non può derogare. Molto più intensa e pervadente è poi la limitazione della sovranità statale

quando lo Stato entra a far parte di unioni sovranazionali particolari, il cui sistema normativo esso riconosce dotato di un grado di validità superiore. È il caso dell'Italia rispetto alla Comunità Europea, il cui diritto ha la precedenza, per gli stessi giudici italiani, sul diritto nazionale. Va anche menzionata la ormai diffusissima tendenza degli Stati a 'federarsi' al proprio interno: cioè a riconoscere competenze crescenti, e non di rado esclusive, a entità territoriali regionali; competenze che si traducono in sostanza in permanenti, forti diminuzioni del potere d'imperio dell'ente politico centrale.In questi fenomeni il depotenziamento della sovranità statale è collegato a formali innovazioni, rispetto al passato, degli assetti costituzionali. Ma non meno rilevanti in ordine alla perdita di quota della libera capacità decisionale dello Stato sono altri due fenomeni solo in parte registrati dalle norme del diritto. La grande espansione della pubblica amministrazione ha generato, oltre alle parziali autonomie che l'ordinamento esplicitamente riconosce, centri di potere che è molto difficile ricondurre a strumenti di fedele attuazione di una volontà formatasi al centro. Quella stessa volontà poi, nella sua fase di formazione, spesso non è più il prodotto di deliberazioni prese in considerazione degli interessi generali in gioco. È invece in misura crescente il risultato delle pressioni esercitate da gruppi sociali organizzati per la difesa di interessi settoriali e frazionari: pressioni dal cui casuale comporsi scaturiscono le leggi. Quando ciò accade, hanno deciso i gruppi - non gli organi statali costituzionali - e lo specifico contributo dell'istituzione 'Stato' alla vita della collettività viene in pratica vanificato. Per non dire poi delle forze economiche internazionali, che sfuggono largamente a ogni controllo dello Stato, tendente invano ad imbrigliarle. L'evoluzione degli aspetti politico-giuridici sembra dunque aver dato vita, nel mondo attuale, a un pluralismo istituzionale e sociale simile a quello che vigeva nell'Europa del Medioevo, dove, come si sa, non v'era spazio per lo Stato inteso nel senso moderno del termine. Quantunque il paragone non sia interamente infondato, v'è in esso non poca esagerazione. Pur nel quadro pluralistico che ne comprime più che in passato il ruolo e il potere, lo Stato nazionale ha ancora oggi una funzione da svolgere. Nessun'altra istituzione può, nella sfera rimasta di sua competenza, ora e presumibilmente per il prossimo futuro, sostituirsi a esso. Spetta allo Stato, sul fronte esterno, la conduzione di una politica efficiente di relazioni internazionali e di difesa, per tutto ciò cui non provvedano - e in genere non è poco - superiori organismi internazionali. Spetta allo Stato, sul fronte interno, soprattutto il governo sapiente di un'economia di solito indocile ad adeguarsi ai canoni e ai valori del modello 'sociale'.

Detto questo, resta vero che il depotenziamento della sovranità e gli ostacoli maggiori che si frappongono al corretto formarsi e realizzarsi della volontà dello Stato rendono più difficile, e per certi rispetti problematico, l'assolvimento dei compiti che ancora gli sono affidati.
Ma, allora, proprio da queste considerazioni emergono ragioni aggiuntive idonee a spiegare perché, nel nostro secolo, l'esecutivo si sia trasformato in potere governante. E, per effetto di esse, si scorge altresì meglio una verità pratica di grande importanza: solo assicurando al potere governante, al governo, una capacità piena di decisione e di guida si può sperare che i compiti dello Stato contemporaneo vengano assolti.
Dominare una burocrazia sovraestesa e ridurre l'eccesso delle domande sociali dentro i limiti di compatibilità con gli equilibri dell'economia sono obiettivi che richiedono un forte potere di decisione centrale, poggiante su una sicura base di legittimazione popolare diretta e unitaria. Così come lo richiedono le difficili scelte di una politica estera caratterizzata da problemi di cooperazione e da sfide di concorrenza (tra le quali quelle ardue derivanti dalla cosiddetta 'mondializzazione' dell'economia e dall'incombere di potentati economici privati multinazionali). A tutto ciò non possono bastare le mediazioni e le transazioni che caratterizzavano, e tuttora spesso caratterizzano, la vita interna dei parlamenti. Nel contesto di uno Stato 'piccolo' questi ultimi un tempo trattenevano con le loro complicate procedure le spinte verso 'interventi' statali non strettamente necessari e verso nuove spese. Oggi sono diventati tendenzialmente veicolo di quelle spinte, camere di rappresentanza di interessi frazionari, organi inclini a squilibrare i bilanci (almeno finché una serie di congegni, istituzionali e non, li pieghi a collaborare con la politica di un governo effettivamente capace di decidere gli indirizzi da seguire). Oggi solo la presenza di un effettivo potere governante può garantire che lo Stato non scompaia - secondo le scettiche previsioni di molti - nelle pieghe di un pluralismo delle istituzioni, dei gruppi e delle forze economiche, che minaccia di soffocare del tutto la sua residua sovranità.
Non si tratta di auspicare un potere governante il cui comando non incontri limiti e freni. Questi sono richiesti sia dai principî costitutivi sostanziali dello Stato sociale sia, in particolare, dal modello di divisione dei poteri che è correlativo a quel tipo di Stato. Si tratta però di aver piena consapevolezza dell'esigenza che, in uno Stato occidentale dei nostri giorni, un potere governante deve esserci, e deve essere fornito di tutti gli strumenti necessari a permettergli l'esercizio della sua funzione di guida.
A offuscare questa consapevolezza operano di solito due atteggiamenti dai quali bisogna guardarsi. Il primo è il nostalgico rimpianto per una centralità del parlamento, che segnò

un'epoca importante nella storia del costituzionalismo occidentale ma che ora non può più servire. Il secondo nasce dalla convinzione pessimistica che non possa pensarsi un modello di Stato sociale dotato di una sua propria logica e che comunque il proliferare disarticolato di amministrazioni pubbliche e di gruppi sociali ed economici riottosi, a cui da tempo assistiamo, sia un fenomeno non più assoggettabile a un ordine razionale.

Soltanto al fine di sottolineare per contrasto la non illimitatezza dei pur vasti poteri che si debbono attribuire nel modello 'sociale' al potere governante, ricordiamo rapidamente le strutture di due recenti diversi modelli in cui viceversa non esistevano assolutamente freni interni capaci di contenere l'esercizio arbitrario del potere di imperio dello Stato.

Nello Stato nazionalsocialista - che spinse all'estremo taluni caratteri già prefigurati dal fascismo italiano - il capo dello Stato, o Führer, era insieme supremo legislatore, esecutore e giudice del suo popolo. Le articolazioni tradizionali dell'apparato statale restavano meri, docili strumenti nelle sue mani, utili per la più spedita attuazione della sua volontà e all'occorrenza scavalcabili dal comando diretto proveniente da lui. Il modello assegnava al Führer pieno dominio sui destini delle persone, essendo state soppresse tutte le garanzie di libertà per l'individuo in vista dell'affermazione della potenza del popolo (che doveva mantenersi razzialmente puro) nell'agone politico internazionale, ove in eterno si lotta per l'egemonia o, in alternativa, per la sopravvivenza.

A sua volta il modello del socialismo sovietico - nato in Russia, ma poi esportato con varianti presso altri popoli - muoveva dall'esplicito, orgoglioso ripudio dell'idea stessa della divisione dei poteri in quanto idea 'borghese'. Secondo il modello, tutte le articolazioni dello Stato apparato dovrebbero far capo a un Soviet Supremo o Assemblea Nazionale eletta dal popolo, che può in ogni momento revocarne i vari membri. Tale Assemblea, in quanto depositaria della sovranità popolare, potrebbe sempre disporre di quelle articolazioni - legislative subordinate, esecutivo-amministrative e giudiziarie - per piegarle, se occorre, sia nella loro composizione sia nelle loro concrete attività, al servizio degli interessi superiori che essa sola sa interpretare. In tal modo l'Assemblea possiederebbe poteri sovrani in tutte le direzioni e illimitati. In realtà, come è noto, si trattava di una finzione. Dietro l'intera organizzazione statale stava il Partito comunista, padrone totale di tutte le strutture dello Stato e vero e unico decisore, fuori di qualsiasi vincolo di legge, di ogni questione che a suo giudizio avesse rilievo politico. Il governo effettivo - un governo non ostacolato da freni di qualsiasi tipo - si incarnava in lui. Il modello assegnava al Partito - organizzato come un corpo militare, con poteri dittatoriali al vertice - il compito di trasformare la società russa, e

via via le altre di tutto il mondo, in società senza appropriazione privata di ricchezza e senza classi, facendo così nascere l'uomo nuovo e facendo attingere all'umanità intera il regno della perfetta e definitiva libertà.
Come è agevole capire, i fini dello Stato nel modello 'sociale' sono differenti: al loro centro sta il benessere dell'individuo concreto, con i suoi diritti fondamentali più o meno regolabili ma mai sopprimibili per intero in vista di disumani sogni di egemonia nazionale o di utopici, fanatici sogni di futura redenzione universale. In conformità a ciò i molti poteri di cui deve disporre in esso il potere governante non possono in alcun modo paragonarsi allo sconfinato arbitrio del governo postulato da quegli altri due modelli di Stato, protagonisti anch'essi, alla loro maniera (una maniera tragica), della storia politica mondiale del XX secolo.

7. Il caso anomalo dell'ordinamento costituzionale italiano

Nella parabola storica del costituzionalismo occidentale, che conduce, come si è visto, dall'esecutivo al potere governante, non si iscrivono finora le vicende dello Stato italiano. Nell'Italia monarchico-liberale l'esecutivo, in regime di 'governo parlamentare', rientrava più o meno nelle regole (anche se di certo non assurse mai alla perfezione liberale dell'esecutivo della Gran Bretagna vittoriana). Superata l'esperienza fascista, caratterizzata dalla assenza di libertà, la Costituzione democratica del 1948 e gli eventi storico-politici successivi non seppero produrre un potere governante.
La Costituzione contempla l'organo 'governo' (art. 92), che deve godere della fiducia delle Camere (art. 94). Stabilisce poi che in seno al governo il presidente del Consiglio definisce l'indirizzo politico e, nei confronti dei ministri, garantisce l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo (art. 95). Senonché le compagini governative, che si sono appoggiate sempre a coalizioni di partiti, hanno avuto in genere una vita breve (in media, nell'arco di oltre quarant'anni, una durata di meno di un anno). Sia per la caducità dei ministeri, sia per i continui, latenti contrasti tra i partiti della coalizione, almeno a partire dagli anni sessanta può dirsi che nessun governo sia riuscito a impostare e a mandare a effetto un programma suo, precisamente individuato. Di fatto, per ciò che concerne la conduzione dell'economia, la carenza di una ferma guida centrale si è tradotta, sul lungo periodo, nell'incapacità dello Stato di selezionare le domande sociali e di contenerne l'eccesso, e nella conseguente necessità di affidarsi a una politica monetaria inflazionistica e a bilanci in crescente

disavanzo.

Le cause del mancato sviluppo di un potere governante nell'ordinamento italiano sono complesse. Non si deve certo pensare a un ritardo nell'affermarsi in Italia del modello 'interventista' e 'sociale': ché, anzi, sotto questo rispetto il nostro Stato rappresenta, nel mondo occidentale, una delle versioni del modello più intensamente caratterizzate da una larga componente pubblicistica. Il fattore di maggior peso fu, probabilmente, la presenza nel paese di un forte partito comunista, radicale contestatore del capitalismo democratico. L'esigenza di escluderlo da ogni possibile combinazione di governo, per non mettere in pericolo principî fondamentali della Costituzione, rese impossibile qualsiasi genuina alternanza di forze politiche al potere, e costrinse gli altri partiti a coalizzarsi più o meno permanentemente, pur perseguendo indirizzi politici diversi. Di qui l'instabilità e la debolezza dei governi e il trasferirsi degli effettivi poteri di decisione dalle strutture costituzionali dello Stato alle segreterie dei partiti. Di qui anche, gradualmente, l'estendersi di una indebita influenza dei partiti negli organi della pubblica amministrazione e nei gangli del settore economico controllato dallo Stato. Per non escludere del tutto l'opposizione comunista dalla vita dello Stato, non si addivenne nemmeno a quell'ampio trasferimento di poteri normativi dal Parlamento al governo che è tipico della nuova divisione dei poteri. La mini-legislazione continuò a essere fatta in Parlamento con aggravamento del bilancio dello Stato e con altri effetti negativi.La caduta del mito comunista, con le ripercussioni determinatesi nella politica italiana, ha eliminato il pericolo di cui s'è detto e dunque dovrebbe aver aperto la strada per lo sviluppo, anche in Italia, di un effettivo potere governante, in conformità al modello che ormai prevale in tutti gli altri Stati sociali, evoluti e ben funzionanti. È questo uno degli argomenti che si agitano nel vigoroso dibattito attorno alle riforme costituzionali a cui si assiste in Italia agli inizi degli anni novanta. Le esperienze straniere dimostrano che diversi sono i modi con i quali si può pervenire alla formazione di un potere governante: è dunque naturale che, essendo oggi l'obiettivo praticamente fuori discussione (tutti o quasi tutti concordano ormai su di esso), la disputa rimanga invece fervida quanto alle forme istituzionali che meglio servirebbero per attuarlo.

SOVRANITA’

Enciclopedia delle scienze sociali (1998)

Sovranità

di Maurizio Fioravanti

sommario: 1. La sovranità tra Medioevo ed età moderna. 2. Il concetto moderno di sovranità. 3. Sovranità e costituzione: un rapporto problematico. 4. La sovranità oggi. □ Bibliografia.

1. La sovranità tra Medioevo ed età moderna

Tra i caratteri che contrassegnano gli ultimi quattro secoli, quelli che comunemente, anche se sempre più problematicamente, sono indicati come età dello 'Stato moderno', vi è certamente il bisogno, forte e intenso, di ricorrere al termine-concetto di 'sovranità' al fine di giustificare il rapporto di obbligazione politica, l'esercizio dei poteri d'imperium e di coazione, e i corrispondenti doveri di obbedienza.

Nel corso dei secoli precedenti, e in particolare nel corso della lunga età medievale, non vi era stato infatti bisogno di alcuna 'sovranità', di alcuna costruzione giuridica, o filosofico-politica, in una parola di alcuna astrazione, per giustificare i poteri d'imperium di quella straordinaria quantità di soggetti che in ambiti territoriali più o meno ampi esercitavano il potere di dire la giustizia, o di esigere le imposte, o di chiamare alle armi. Quei soggetti non erano infatti legittimati dal fatto di essere titolari della 'sovranità', cosa che a loro stessi sarebbe apparsa del tutto astratta e incomprensibile, ma dalla posizione, ben più concreta, che occupavano all'interno di un ordine storicamente dato, che era insieme politico e

sociale, e che attribuiva loro poteri e doveri mediante la forza prescrittiva, da nessuno dominabile, del tempo e della consuetudine.

Dal punto di vista dei destinatari, di coloro che erano sottoposti all'esercizio di quei poteri, il primo fondamento dei doveri di obbedienza stava nella loro comune appartenenza allo stesso ordine cui anche il soggetto dominante apparteneva: obbedire a lui significava prima di tutto confermare e conservare quell'ordine entro cui tutti erano concretamente inseriti, che lo stesso soggetto dominante aveva il dovere di conservare e perfezionare, e che finiva fatalmente per porre limiti all'esercizio degli stessi poteri d'imperium.

La problematica moderna della sovranità, di cui qui ci occupiamo, nasce appunto dalla dissoluzione di questo modello medievale dell'obbligazione politica. Nasce nel momento in cui entra in crisi la connessione organica, tipicamente medievale, tra 'politico' e 'sociale', e i poteri d'imperium minacciano di essere secca espressione di un 'politico' che non è più intrinsecamente limitato, e nello stesso tempo legittimato, dalla sua necessaria appartenenza al 'sociale'. La problematica moderna dell'obbligazione politica ha dunque alla sua base questo processo storico, in sé oscillante e tormentato, di differenziazione tra 'politico' e 'sociale', di emersione del primo dal secondo, di scoperta, certo all'inizio sgradevole e preoccupante, di una ragione politica che pretendeva di possedere caratteri propri, distinti da quelli intrinsecamente e storicamente presenti nella realtà cetuale e corporativa dell'Europa di antico regime.

Non è ora possibile seguire in dettaglio i movimenti interni a questo processo storico, che ha probabilmente la sua prima fase in una vastissima letteratura giuridica e politica collocata sul confine tra Medioevo ed età moderna, e tale anzi in molti casi da rendere incerta l'individuazione di un vero e proprio discrimine. È questa la fase in cui si assiste al succedersi di teorizzazioni, ancora pienamente medievali, della ratio publicae utilitatis e di trattazioni della ragion di Stato, che per altro soprattutto a partire dalla fine del Cinquecento assumono caratteri e contorni decisamente nuovi.

Se proprio dovessimo indicare a questo proposito una linea evolutiva, si dovrebbe dire che essa consiste, in questa medesima fase, nel passaggio dalla politica come arte, come pratica di governo ispirata da ragione e da giustizia e affidata al reggitore delle cose comuni, animato dalle virtù della prudenza e della temperanza, alla politica come calcolo razionale,

a fini di governo, dei bisogni e degli interessi, ispirato dalla necessità di conservare e sviluppare il potere garantendo adeguate condizioni di sicurezza.

L'emergere del valore della 'sicurezza' è indice della ormai attuale dissoluzione di quel modello medievale dell'obbligazione politica da cui siamo partiti, e rinvia parallelamente al processo di differenziazione tra 'politico' e 'sociale' cui pure sopra si accennava: il 'politico' inizia ad avere valore in sé, per la sua autonoma capacità di garantire quelle condizioni di sicurezza che i tradizionali rapporti di cui era intessuto il mondo medievale evidentemente non riuscivano più a riprodurre dal loro interno.

Accanto al tema della 'sicurezza' si pone poi quello del 'calcolo', della ricerca razionale dell'utilità collettiva, che fatalmente contribuisce a corrodere la centralità tradizionale delle 'virtù' del principe, operanti sul piano istituzionale ma saldamente radicate nella sua persona fisica. Da quest'ultima si distacca sempre più la persona moralis, che è immaginata appunto, in quanto espressione dell'istituzionalizzazione e della continuità di esistenza del 'politico', come il soggetto che calcola, che prevede, che organizza: che governa, in una parola, con significati e modalità che già si avvicinano a quelli moderni. La tendenza a costruire l'obbligazione politica, i poteri d'imperium e i doveri di obbedienza, in senso impersonale e formalizzato, che sembra corrispondere a una vera e propria costante aspirazione della storia politica e costituzionale europea, trova insomma, soprattutto a partire dal XVI secolo, importanti momenti di verifica, di conferma, e di deciso sviluppo.

Tutti questi aspetti si collegano poi all'interno del nostro processo di differenziazione tra 'politico' e 'sociale'. L'emersione del primo dal secondo appare infatti ora non più solo nel suo lato minaccioso come emancipazione dalle regole date, ma anche in funzione di un progetto di carattere costruttivo che rende progressivamente le azioni e le norme dei soggetti dominanti sempre più efficaci nel garantire la sicurezza di tutti, sempre più calcolate e calcolabili perché frutto di logiche in misura crescente continue e istituzionali.Il lato costruttivo e positivo dell'emersione del 'politico' dal 'sociale' rimane tuttavia ben lontano dall'essere dominante, e per lungo tempo ancora saranno prevalenti le preoccupazioni nei confronti degli esiti di questo processo. Lo dimostra il fatto che anche in autori come Jean Bodin - che pure per molti versi sono collocabili all'inizio della vicenda della sovranità in senso moderno, definita ormai chiaramente come potere di fare la legge, e anche di derogare da essa - rimane ben forte la presenza di tutta una serie di limiti all'esercizio dei poteri sovrani che non sono spiegabili positivisticamente, ma rinviano piuttosto al fatto che la

République è ancora intesa come un complesso di corpi e di famiglie che il sovrano stesso deve presupporre, che costituiscono in ultima analisi il fondamento medesimo del suo potere.

Accade insomma, in trattazioni come quella di Bodin, che i poteri di sovranità, per quanto espressi in modo moderno attraverso il potere di fare la legge, siano di fatto funzionalizzati a compiti di ordine nei confronti di un 'sociale' che ha ancora come suo carattere essenziale quello di essere composto da una molteplicità di ordini e stati, comunità e corporazioni, province e paesi. In questo senso, lo 'Stato moderno' di Bodin rimane ancora per molti versi dentro l'orbita politica medievale, e lo stesso potere assoluto di fare la legge è accettabile in quanto serve sostanzialmente a mantenere l'organizzazione degli uomini e delle cose all'interno di un ordine costituito.

Sono sulla stessa linea anche altre trattazioni, come quella di Johannes Althusius, che in modo ben più esplicito, criticando lo stesso Bodin, pongono alla base dei poteri di sovranità del Magistratus un vero e proprio patto con il 'popolo', cioè con i corpi e con i ceti, le parti distinte di cui il regno si compone. Con il risultato che gli stessi poteri di sovranità trovano la ragione della loro esistenza, e la misura del loro operare, all'interno di quel 'popolo' che non si esaurisce dunque nell'istituzione del sovrano, ma rimane vivo accanto a esso, e può anche giudicarlo tiranno quando veda minacciate le proprie sfere di diritto dalla sua autorità ed esercitare contro di lui il diritto di resistenza.

La verità è che i complicati processi di transizione dall'età medievale a quella moderna trovano proprio in questo 'popolo', in questa realtà costituita che è insieme sociale e politica, l'ostacolo più rilevante e impegnativo. Si vuol dire che il processo che conduce alle soluzioni moderne rimane incerto e monco fin quando riguarda solo la figura del principe, l'elencazione dei suoi poteri, il grado d'istituzionalizzazione della sua presenza politica. Fin quando si rimane in questo ambito, lasciando impregiudicata la configurazione medievale del 'popolo' e con essa l'idea stessa del naturale strutturarsi del 'sociale' in corpi e ceti, quest'ultimo tende fatalmente a prendersi le proprie rivincite, a richiamare a sé il processo di emersione del 'politico'.In altre parole, per completare il processo storico di costruzione del moderno era necessario agire direttamente anche sul polo del 'sociale': era necessario immaginare quest'ultimo in un modo del tutto diverso da quello della tradizione medievale. Si doveva sostituire a un 'popolo' pluralisticamente articolato in corpi e ceti, in realtà date, un 'popolo' di soli individui, infinitamente più astratto di quello precedente, e proprio per

questo ben più disponibile a istituire un 'politico' che non fosse più necessariamente solo il garante, e il depositario, dell'equilibrio dato. Solo da questo punto in poi inizia la vera e propria vicenda moderna della sovranità.

2. Il concetto moderno di sovranità

La nostra progressiva approssimazione al concetto moderno di sovranità incontra ora, all'incirca verso la metà del XVII secolo, un momento di assoluta rilevanza che può essere emblematicamente riassunto nell'opera di Thomas Hobbes. Si ha qui molto di più di una particolare sottolineatura di quei processi di istituzionalizzazione e di concentrazione del potere che già da tempo erano in atto e che abbiamo sommariamente ricordato. La novità sta nel fatto che i poteri d'imperium, come il potere di fare la legge, che così tanta centralità avevano acquisito in autori come Bodin, vengono osservati non più solo dal punto di vista della titolarità e dei modi di esercizio, ma anche, e soprattutto, dal decisivo punto di vista della legittimazione. Ci si colloca cioè ben al di là del consueto piano del 'governo', dell'insieme dei poteri e delle rispettive titolarità e competenze, e si pone decisamente il problema del potere al singolare, se si vuole dello 'Stato', della persona moralis in un determinato modo istituita e in un certo senso rappresentativa del corpo sociale.

La grande differenza tra Bodin e Hobbes sta appunto in questo: il secondo, a differenza del primo, non discute solo di 'governo', di singoli poteri e prerogative, ma anche di 'Stato', e anzi prima di tutto di 'Stato', ovvero delle condizioni stesse di esistenza dell'obbligazione politica che evidentemente non possono più essere date per scontate, non sono più da rinviare alla tradizionale immagine del naturale strutturarsi del corpo sociale e politico in cerchie e ordini sui quali fondare i poteri stessi del sovrano.

È questo il significato più profondo dell'introduzione, con Hobbes, del paradigma giusnaturalistico moderno di stampo individualistico. Il grande messaggio che si vuole lanciare è che nessuna soluzione appagante è più possibile se non si riparte da capo, dai fondamenti stessi dell'obbligazione politica. Al posto della tradizionale immagine medievale del 'popolo' come realtà storico-naturale, in sé in definitiva rassicurante soprattutto perché fatalmente produttiva di un 'politico' intrinsecamente limitato, Hobbes pone l'immagine ben

più inquietante di uno stato di natura desolatamente vuoto di relazioni ordinanti perché popolato di soli individui, a ogni istante pronti a distruggersi reciprocamente.

Da questa situazione, in sé insopportabile, si esce con lo strumento del contratto sociale, con l'istituzione del sovrano. Ma proprio il punto di partenza di Hobbes, saldamente collocato nella radicale presa d'atto del crollo di ogni solidarietà di tipo storico-naturale, fa sì che questo contratto non sia pensato come un movimento ordinante di tipo orizzontale, che si svolge tra gli individui. Esso è piuttosto da intendere come un complesso, un insieme di atti di riconoscimento e di autorizzazione del sovrano che sono posti in essere da parte di ciascun individuo singolarmente preso, nella speranza di ricavare in questo modo lo spazio necessario alla propria vita e alla costruzione dei propri diritti. Ciò che è comune tra gli individui è solo il riconoscimento del sovrano, e dunque solo grazie alla sua istituzione essi divengono 'popolo', o anche 'società civile'.Tutto ciò attribuisce al sovrano una qualità che nessun soggetto dominante aveva mai posseduto nel corso dell'età medievale. Essa consiste nel fatto che il sovrano rappresenta ora l'unità politica, in modo che questa senza di lui non è più visibile, non ha più alcuna autonoma consistenza effettiva. Questo quid pluris rispetto alla tradizione medievale è appunto la sovranità in senso moderno: essa è la qualità del soggetto sovrano, ovvero della persona che rappresenta e fa esistere l'ordine politico di cui gli stessi individui hanno bisogno, entro cui trovano forma e consistenza i loro diritti che nello stato di natura non erano possibili.

La costruzione di Hobbes è inquietante non solo nei presupposti, ma anche negli esiti. In primo luogo perché portava finalmente a compimento quella emancipazione del 'politico' dal 'sociale' che già ci è nota. Il sovrano di Hobbes non deve infatti più tener conto di alcun corpo sociale o politico a lui preesistente, non ha più alcun limite esterno alla sua azione. Il 'politico' di Hobbes è dunque infinitamente più libero e assoluto di quello di Bodin e della stessa tradizione medievale: contro di esso non è più possibile esercitare alcun diritto di resistenza.

Ma c'è anche da tener conto dell'altro lato della dottrina hobbesiana. Il 'vuoto' che il sovrano trova al dispiegarsi della sua azione è anche alla base della sua legittimazione, che è ormai del tutto volontaria e artificiale. Da questo secondo punto di vista è ben possibile affermare che il sovrano di Hobbes risulta essere alla fine più fragile di quello medievale. Esso ha perduto infatti del tutto la sua qualità di supremo reggitore delle sorti di una comunità storicamente data. Alla base del suo potere non vi sono più strutturate e affidabili solidarietà

di ceto e di luogo, ma solo degli individui che lo hanno riconosciuto necessario al fine d'istituire l'ordine politico di cui avevano bisogno.È possibile allora prevedere un momento in cui il sovrano non si riveli più adatto allo scopo, non sia più capace di rappresentare e far esistere l'ordine politico. E quel momento sarà comunque ineluttabilmente drammatico perché gli individui, privati dalla ricostruzione di Hobbes di ogni solidarietà diversa da quella che scaturisce dal comune riconoscimento del sovrano, rimarranno privi di ogni progetto comune, e saranno dunque costretti a vivere di nuovo la terribile esperienza dello stato di natura, della guerra civile. Quanto più il 'politico' tende a emanciparsi dagli antichi condizionamenti, tanto più esso rischia di esporsi, di divenire fragile e problematico: alla mancanza di limiti rischia di corrispondere la mancanza di fondamento.

Era necessario dunque, nella vicenda del moderno concetto di sovranità, procedere oltre Hobbes. Pur mantenendo fermo il paradigma individualistico, e il carattere artificiale dell'ordine politico, era necessario mostrare un volto diverso della sovranità e del sovrano, che in qualche modo servisse a recuperare un qualche elemento di solidarietà tra gli individui.

L'esigenza di questo recupero matura lentamente all'interno delle filosofie giusnaturalistiche e trova poi una sistemazione efficace nell'opera di Jean-Jacques Rousseau. Per Rousseau la sovranità coincide con la volontà generale che è la volontà del popolo sovrano, dell'insieme dei cittadini considerati come un ente collettivo, come una persona morale. Questa persona esprime con la sua stessa esistenza una condizione di civiltà e di acquisito progresso rispetto allo stato di natura, poiché possiede in sé una razionalità di tipo generale e astratto, che mette fine a ogni dominazione di carattere personale e particolare inaugurando il regno della legge e dei diritti individuali.

Tale fondamentale punto di arrivo corre un solo rischio: quello dell'alienazione della sovranità, vista da Rousseau come un processo di carattere degenerativo e disgregante che conduce fatalmente alla riemersione di volontà particolari, al dominio naturale, e in sé ingiusto, dell'uomo sull'uomo, del più forte sul più debole. Proprio per questo motivo Rousseau sottolinea più volte che il popolo può solo delegare l'esercizio di alcuni poteri, sotto precise condizioni, a determinati mandatari, ma mai farsi rappresentare: dove inizia la rappresentanza finisce la libertà, e l'esistenza stessa, del popolo.

I punti di contatto tra la costruzione di Hobbes e quella di Rousseau sono molteplici. Il primo e il più rilevante è dato dall'assenza, in entrambi gli autori, di ogni dualismo, di ogni contratto tra popolo e sovrano. La persona morale di Rousseau è in questo senso altrettanto sovrana di quella di Hobbes. All'esterno di quella persona non c'è infatti più alcun 'popolo' nei confronti del quale ritenersi legati da un rapporto di tipo contrattuale, per un motivo molto semplice: perché il 'popolo' esiste ora solo attraverso la persona medesima, e solo in essa diviene sovrano, esprime la volontà generale.

Tuttavia, come sopra si diceva, Rousseau, pur rimanendo dentro il quadro concettuale inaugurato da Hobbes, riesce a eliminare alcuni aspetti della costruzione del filosofo inglese che di fatto rendevano inutilizzabile la sua concezione della sovranità. Prima di tutto, Rousseau riesce a far rivivere dentro la concezione moderna della sovranità quella essenziale componente di carattere solidaristico che era del tutto assente nella fredda e rigorosa visione di Hobbes. L'istituzione del sovrano non ha più solo significati di carattere utilitaristico, e viene ora vista anche in funzione di un progetto di carattere collettivo, che consiste, alle soglie della Rivoluzione, nella edificazione di una società di liberi e uguali. Per questo stesso motivo il sovrano di Rousseau, ben più di quello di Hobbes, non può agire altro che con la legge, perché altrimenti creerebbe privilegi e tradirebbe la sua missione, che è quella di generare uguaglianza e di distruggere il male maggiore, ovvero la dominazione di carattere personale del più forte sul più debole. Come ben si vede, il concetto moderno di sovranità viene da Rousseau sostanzialmente affinato e rinsaldato. Rispetto a Hobbes risulta essere più forte il legame tra gli individui, e tra questi e il sovrano, e d'altra parte risulta essere più saldo e definito il dominio della legge e della volontà generale.

C'è tuttavia un punto che rimane ancora irrisolto e problematico. Anche in Rousseau, come in Hobbes, vi è il rifiuto di una qualsiasi 'legge fondamentale' capace di vincolare il sovrano. La sovranità in senso moderno tende in questa ottica a ridurre la costituzione a mero atto di volontà del sovrano, da questi sempre liberamente modificabile. Lo stesso Rousseau affermò più volte, del resto, che il popolo sovrano poteva tutto meno una cosa: vincolare sé medesimo per il futuro mediante una 'legge fondamentale' capace d'imporsi sulla sua propria volontà, sul suo potere di definizione della volontà generale, da esercitarsi secondo le esigenze che lo stesso sovrano di volta in volta giudicava primarie.

Non poteva essere altrimenti, del resto, all'interno di un modello sorto sulle ceneri dell'obbligazione politica medievale, e che da questo punto di vista non poteva non scorgere

nella 'legge fondamentale' la rinascita degli antichi patti tra principe e ceti, tra popolo e sovrano, e dunque del particolarismo medievale.

In ultima analisi il concetto moderno di sovranità ben si associava, fin dal tempo di Hobbes, con quello dei moderni diritti individuali, e ben si traduceva nella grande immagine della volontà generale, in quel progetto di dominio della legge che alla vigilia della Rivoluzione predicava la distruzione dei privilegi di ceto. Quel concetto sembrava però anche contenere un aspetto permanentemente sgradevole: quello del rifiuto della organizzazione dei poteri a disciplinarsi in forme costituzionali, a darsi stabilità e continuità sul piano istituzionale. Di questo dobbiamo ora occuparci: del travagliato e complesso rapporto tra sovranità e costituzione in età moderna.

3. Sovranità e costituzione: un rapporto problematico

Con quale tipo di costituzione è compatibile il moderno concetto di sovranità? Rispondiamo con una formulazione di carattere sintetico. Quel concetto di sovranità produce in linea generale costituzioni di tipo monistico, ovvero costituzioni che individuano un potere per eccellenza, ben più rilevante di ogni altro potere costituito perché rappresenta il sovrano, è l'espressione della sovranità medesima.

Questo potere è in genere il potere legislativo. L'atto che questo potere produce, ovvero la legge, è molto di più di una semplice fonte di diritto. Dirà l'art. 6 della Dichiarazione dei diritti del 1789: "La legge è l'espressione della volontà generale". Ciò che equivale a dire: se la legge esiste è perché su quel determinato oggetto su cui essa dispone si è formata la volontà generale, e dunque si deve sempre muovere dalla presunzione, praticamente non confutabile, che la legge, per il fatto stesso di esistere, contenga la volontà generale, che è poi a un tempo segno e conseguenza dell'esistenza del sovrano.

Il legislatore è dunque molto di più del soggetto costituzionalmente definito cui è affidato il potere di fare la legge. Esso è il 'luogo' in cui il sovrano concretamente esiste e diviene visibile. Nel corso della Rivoluzione francese, che adottò largamente questo modello, si produssero per lo più costituzioni di questo tipo che non a caso posero problemi di difficilissima soluzione nella costruzione di rapporti costituzionalmente disciplinati tra il legislatore e i giudici, l'amministrazione, lo stesso potere esecutivo.

Le costituzioni compatibili con il moderno concetto di sovranità sono inoltre in linea generale costituzioni di tipo radicale, ovvero costituzioni che esistono perché sono state volute dal potere costituente del popolo sovrano, inteso come un potere inesauribile che non si estingue affatto nel momento in cui produce una determinata costituzione. Questo potere costituente sopravvive dentro la costituzione autorappresentandosi in un potere determinato che è in genere, come abbiamo visto, il potere legislativo; ma nelle fasi di crisi, o di più intensa trasformazione, può anche riemergere e riproporsi in modo diretto e immediato, perché portatore, in quanto sovrano, di una sorta di 'superlegalità' costituzionale, da intendersi come costante criterio di valutazione della legalità formale contenuta nella costituzione positivamente vigente. Dirà in modo esemplare l'art. 28 della Costituzione del 1793: "Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare, cambiare la propria costituzione".

A ben guardare, questa difficoltà a costituzionalizzare il sovrano deriva da una circostanza molto semplice: dal fatto che la costituzione che vorrebbe disciplinare il sovrano è essa medesima espressione della sua volontà. Ne consegue che per reperire uno strumentario concettuale utile allo scopo della costituzionalizzazione del sovrano è necessario dirigersi verso un'altra tradizione di pensiero, caratterizzata dalla sua capacità di tematizzare l'origine della costituzione in modo autonomo e indipendente dalla sovranità in senso moderno di Hobbes e di Rousseau.

Questa tradizione è certamente quella britannica formatasi a partire all'incirca dal XIII secolo. In questa epoca si assiste in Inghilterra a una trasformazione dell'eredità medievale del patto tra re e popolo, tra re e corpo politico, che viene superata, ma senza accedere per questo alla concezione continentale della sovranità politica che già conosciamo.

Il punto di approdo di questa trasformazione è nella nota formula secondo cui sovereignty resides in the king in his parliament. Secondo una nota dichiarazione dei lords e dei commons del 27 maggio 1642, l'attribuzione della sovranità al re è legata appunto al fatto che egli la esercita all'interno del parlamento, rappresentando insieme ai lords e ai commons il Commonwealth, il corpo politico del regno. E ciò è a sua volta possibile perché il re entra in parlamento non come persona fisico-naturale, ma come corporation, come corona, come istituzione fondamentale del regno, secondo quella dottrina dei 'due corpi' del re che proprio in Inghilterra ebbe la sua più compiuta applicazione sul piano costituzionale.

Ora, questa soluzione inglese del problema della sovranità ha il pregio di complicare non poco il quadro di riferimento che già conosciamo. Essa infatti, alla luce del concetto moderno di sovranità di Hobbes e di Rousseau, non è né 'medievale', né 'moderna'. Non è più medievale perché conosce ormai un soggetto istituzionale definito e centrale, il Parlamento d'Inghilterra, cui è attribuita la sovranità, e che molto più avanti finirà addirittura per proclamare quella sua 'onnipotenza' che susciterà, com'è noto, la reazione dei coloni americani. Non è nello stesso tempo moderna nel senso dell'assolutismo politico continentale, perché quel Parlamento ben difficilmente diverrà sovrano nel senso della 'persona morale' di Hobbes e di Rousseau. Quell'astrazione razionalista era impedita dal fatto che in Inghilterra il Parlamento era concretamente composto da 'tre rami' - king, lords e commons - che rappresentavano altrettante definite componenti del Commonwealth, del corpo politico del regno. Quest'ultimo non si eclissava nella persona morale del sovrano, ma al contrario viveva attraverso la sua rappresentazione in Parlamento, che era sovrano proprio perché rappresentava l'istituzione monarchica e accanto a questa i luoghi, gli ordini, gli interessi che concretamente esistevano nel corpo politico del regno, di cui si componeva il Commonwealth.Siamo così a un passo dalla soluzione che ricercavamo. Siamo cioè alle radici di un modello che non pone la sovranità alle origini della costituzione; al contrario, qui la sovranità è ammissibile, ed è attribuita al parlamento, a condizione che esso rappresenti la costituzione medesima, che nella tradizione inglese nient'altro è che quel complesso di principî e di regole, per lo più non scritte, che tengono unito il Commonwealth, che legittimano e disciplinano l'istituzione monarchica e le rappresentanze parlamentari.

L'ulteriore decisivo passo nell'elaborazione di questo modello è compiuto da John Locke, che inserisce all'interno della tradizione costituzionale inglese gli elementi nuovi dei diritti naturali individuali e del contratto sociale. La raffigurazione dello stato di natura in Locke è troppo nota per dover essere descritta. In sintesi, la differenza più evidente con Hobbes consiste nel fatto che Locke ritiene gli individui già nello stato di natura capaci di riconoscersi reciprocamente life, liberty e property, di creare una civil society, cosicché l'istituzione del sovrano assume il significato del perfezionamento, in termini di maggiori garanzie, dei diritti già esistenti.

Di tutta questa costruzione acquista qui particolare rilievo il fatto che in questo modo Locke contraddice implicitamente il concetto moderno di sovranità da cui siamo partiti, e finisce

quindi per fornire una diversa versione della modernità politica e costituzionale. È una modernità meno radicale di quella di Hobbes e di Rousseau, che muove dall'interno della tradizione inglese del corpo politico del regno e della sovranità del parlamento. E infatti invano cercheremmo nelle pagine di Locke la 'sovranità' e il 'sovrano'. Vi troviamo piuttosto la qualificazione del parlamento, ancora concretamente ordinato secondo il tradizionale principio del king in parliament, come 'potere supremo'. Ma quel parlamento è 'supremo' solo nel senso che è rappresentativo della civil society che lo precede, l'ha istituito e gli ha fiduciariamente affidato la tutela dei propri diritti.

Locke beneficia qui della ininterrotta tradizione inglese del corpo politico del regno e coraggiosamente la modernizza, inserendo al posto di quel corpo la società civile dei diritti naturali individuali. Certo, c'è la novità di non poco conto consistente nel fatto che ora il sovrano è volontariamente e contrattualisticamente creato dagli individui, non risulta più dalla semplice ricomposizione in parlamento della realtà storico-naturale del Commonwealth. Ma rimane il fatto che per Locke c'è una 'costituzione' che precede l'istituzione del sovrano, che dunque non può strutturalmente dirsi un suo mero atto di volontà.

Non è un caso che in Locke permanga la problematica medievale del diritto di resistenza, ovvero la possibilità di opporre la costituzione al sovrano che l'ha tradita. Una problematica che era evidentemente addirittura impensabile in Hobbes per la mancanza stessa del soggetto che potesse esercitare il diritto di resistenza, di quel 'popolo' che nella sua concezione, come sappiamo, nasceva solo con l'istituzione del sovrano. In Hobbes si poteva solo razionalmente accertare la dissoluzione dell'obbligazione politica e tornare allo stato di natura, ma resistere contro il sovrano costituito era puro atto di sedizione, di opposizione di presunte volontà 'particolari' alla 'persona morale' rappresentante il bene supremo dell'unità politica.

La rilevanza dell'opera di Locke è quindi del tutto evidente. Essa consiste nell'aver tentato la costruzione del 'progetto moderno', imperniato sui diritti naturali individuali e sul carattere artificiale dell'obbligazione politica, prescindendo da quel concetto, a sua volta sicuramente moderno, di sovranità che conduceva, come abbiamo visto, alla riduzione della costituzione a mero atto di volontà del sovrano. La soluzione di Locke ci consente quindi di porci pienamente nella dimensione del moderno senza per questo rinunciare alla possibilità di opporre la costituzione al sovrano, di resistere contro il sovrano.

Non è ora il caso di discutere sulle applicazioni della dottrina di Locke. Certo, la Costituzione federale americana è un ottimo esempio di costituzione fondata sulla sovranità del popolo, ma al suo interno nessun potere può dirsi il potere per eccellenza, rappresentante e impersonante il sovrano. È una costituzione bilanciata, che si oppone logicamente e storicamente alle costituzioni monistiche della Rivoluzione francese, che si sviluppa processualmente attraverso un sistema di pesi e di contrappesi, che considera tutti i poteri come integralmente costituiti, e dunque in sé intrinsecamente limitati.

Tutto ciò vale inevitabilmente anche in rapporto al potere costituente, sul versante che sopra abbiamo definito 'radicale' con riferimento alle costituzioni della Rivoluzione francese. I costituenti americani conobbero ovviamente la dimensione del potere costituente, che servì loro a proclamare l'indipendenza e a fondare una repubblica, una forma politica autenticamente nuova. Ma una volta compiuta l'opera, prevalse nettamente in loro l'esigenza di stabilizzare la costituzione ammettendo la sua più ampia riforma, attraverso la tecnica dell'emendamento, mantenendo però sempre fermo il confine tra riforma e incessante riproposizione del sovrano potere costituente.

Alla fine, nel modello inaugurato da Locke e proseguito nell'esperienza costituzionale americana, la sovranità finisce per perdere quasi del tutto quei connotati di tipo soggettivo e potestativo che aveva nella dottrina della persona morale di Hobbes e di Rousseau. La sovranità non è più riferita a un soggetto, al popolo sovrano con il suo potere costituente o a un potere costituito che la rappresenta, ma a un sistema di poteri tenuti in equilibrio dalla costituzione. La sovranità non è pensabile senza questa costituzione, che è ora una sua condizione di esistenza e non più semplice disciplina del suo esercizio. La sovranità non è più il punto assoluto d'inizio della costituzione, ma il risultato dell'esistenza di una costituzione positiva e della sua comune e corrente applicazione.

A rigore, si potrebbe dire che non c'è più 'sovranità', ma solo esercizio di poteri sovrani che sono tali in quanto autorizzati dalla costituzione. Più prudentemente si potrebbe anche dire che il modello ora esaminato ci mostra il rovescio della nostra medaglia: non più la costituzione come prodotto di un atto sovrano, ma anche l'opposto, la sovranità come prodotto e risultato dell'operare concreto della norma costituzionale.Come ben si vede, il rapporto tra sovranità e costituzione in età moderna è certamente complesso e problematico. A una concezione che non ritiene neppure pensabile la costituzione senza un originario e assoluto atto di sovranità se ne affianca un'altra che, all'opposto, ritiene pensabile la

sovranità solo sulla base di una costituzione data, capace in senso positivo di disciplinare i poteri. Da una parte, la costituzione ha bisogno della sovranità per prodursi, dall'altra la sovranità ha bisogno della costituzione per realizzarsi. Lungo questa linea si svilupperà l'esperienza costituzionale degli ultimi due secoli.

4. La sovranità oggi

Non è certo possibile in questa sede esaminare in dettaglio come si è andata evolvendo la problematica della sovranità nel corso degli ultimi due secoli, nel tempo storico delle costituzioni liberali e democratiche. Si può solo dire che nel corso di questi due secoli al tentativo, per altro continuamente ricorrente, di riproporre la tradizione moderna sembra opporsi una tendenza di fondo che quella tradizione ineluttabilmente corrode, tende a dissolvere.

Il primo aspetto a cadere è certamente quello radicale, affermatosi con la Rivoluzione, della inesauribilità del potere costituente. Con la sola eccezione di Carl Schmitt, nessuno riproporrà più quella dottrina alla base delle costituzioni di volta in volta vigenti. La cultura politica del XIX secolo rifiuta decisamente quell'immagine così aggressiva della sovranità, del resto incompatibile con le soluzioni costituzionali del tempo, che volutamente lasciavano impregiudicata la questione della sovranità e ricercavano piuttosto ragionevoli e prudenti punti di equilibrio tra monarca e rappresentanze parlamentari. Ma anche le costituzioni democratiche dell'ultimo dopoguerra, per quanto esplicitamente fondate sulla sovranità del popolo, sono ben attente, come meglio si vedrà più avanti, a evitare la soluzione radicale della sovranità del popolo sulla costituzione.

Più complesso è il rapporto con la tradizione sul versante della personificazione della sovranità attraverso il potere legislativo, il sovrano potere di fare la legge. Qui il legame con la tradizione rimane indubbiamente forte, anche se l'atto legislativo viene nel corso del XIX secolo largamente depoliticizzato, liberato dall'immagine rivoluzionaria dell'atto abrogativo di privilegi, costitutivo di quella società di liberi e uguali che la Rivoluzione aveva promesso. Per quanto ridotto ora a organo dello Stato, il legislatore conserva però in sé il carattere originario della sovranità, e il diritto da lui posto in essere, la legge, ora conserva, nella sua qualità di diritto positivo statale, una forza particolare cui ben difficilmente può

essere opposta una qualche forma di resistenza. Per questo motivo, nel corso dell'intera età liberale non sarà pensabile alcun giudizio sulle leggi, alcun sindacato di costituzionalità. E anche le costituzioni democratiche dell'ultimo dopoguerra certamente presuppongono questo medesimo Stato legislativo, lo Stato-persona con i suoi organi e il suo diritto positivo, anche se introducono elementi del tutto nuovi, come le norme di principio in materia di diritti fondamentali, che uniti alla più recente espansione del sindacato di costituzionalità finiranno, come vedremo tra poco, per risultare decisivi nel processo di corrosione e di superamento del tradizionale concetto moderno di sovranità.

D'altra parte, quel modello angloamericano di cui già abbiamo trattato non riuscirà mai compiutamente a mettere radici nell'Europa continentale. La stessa dinamica tra re e rappresentanze parlamentari nelle costituzioni liberali del XIX secolo manterrà tutto sommato il carattere di competizione, per quanto sospesa e parzialmente pacificata, per la sovranità, e stenterà assai a comporsi in modo stabile secondo il principio britannico del king in parliament. Più in generale stenterà a farsi largo la concezione, inaugurata da Locke, della costituzione come contratto, stipulato tra gli individui e tra gli interessi di cui concretamente la società si compone.

Contro questa concezione rimarrà fermo il dato che forse più in profondità caratterizza la cultura costituzionale europeo-continentale da Hobbes in poi: quello della diffidenza verso gli 'interessi particolari', che in questa concezione acquisiscono unità e forma politica solo negandosi, e non certo mediandosi in senso orizzontale, compositivo. Anche nella dottrina europeo-continentale dello Stato di diritto la sovranità della nazione è in realtà la sovranità di un soggetto assunto come pacificato e omogeneo, privo di particolarità disgreganti e della dimensione stessa del conflitto, e per ciò stesso pronto a riconoscersi nello Stato sovrano, nel diritto positivo dello Stato-persona. Anche nel positivismo giuridico del XIX secolo, come già in Hobbes, gli stessi diritti individuali, garantiti per legge, sono ciò che il sovrano, ora identificato nello Stato di diritto, restituisce agli individui dopo che di questi è stato negato il lato più 'particolare', più irriducibile all'intero, alla logica della nazione sovrana. Le costituzioni democratiche dell'ultimo dopoguerra assumono di fronte a tutto questo un atteggiamento ambivalente. Da una parte esse si propongono come espressione di un vero e proprio patto sociale, sancito soprattutto da alcune grandi norme di principio in materia di diritti fondamentali, ma dall'altra furono intese dai loro autori ancora largamente come norme di organizzazione dello Stato-persona, che presupponevano quindi, in linea con la

tradizione, la personificazione della sovranità, e con essa un'unità data, che non era affatto quella risultante dal patto sociale, per sua natura prescrittivamente proiettata nel futuro. E infatti quasi nulla fu l'influenza su quelle costituzioni della dottrina di Hans Kelsen - che di quella personificazione era stato il più deciso avversario - e in genere di quel modo di concepire la costituzione che in essa vedeva semplicemente l'atto fondamentale regolativo di una serie di funzioni e di poteri costituiti, sovrani solo nei limiti dell'autorizzazione costituzionale, dell'attribuzione primaria di competenza. Oggi le cose sembrano essere ancora mutate. Da una parte è cresciuto a dismisura il lato pattizio-pluralistico della costituzione, concepita sempre meno come sistema univoco di valori da realizzare e sempre più come insieme di principî da tenere in equilibrio essenzialmente attraverso l'opera della giurisprudenza. E d'altra parte, lungo una linea parallela, è andato continuamente decrescendo il valore costituzionale dello Stato-persona, per il concorrere di molteplici fattori: la crisi notissima e ormai del tutto evidente degli Stati nazionali; la tendenza sempre più marcata verso un policentrismo articolato in modo tale da rifiutare, per sua natura, forme forti, e personificate, di espressione e rappresentazione dell'unità politica; e non da ultimo un deciso e macroscopico accentuarsi della crisi della legge, in cui sembra non essere più contenuta alcuna deliberazione sovrana, e che quindi potrebbe essere ora intesa semplicemente come una forma specifica di mediazione tra gli interessi sociali e politici.

Può darsi allora che si sia davvero giunti all'ultima stazione, al termine di un'esperienza costituzionale che in varie forme e modi ha comunque dovuto tener conto del concetto moderno di sovranità. Quella sovranità è stata infatti forte ed efficace fin quando ha trovato il modo di personificarsi: nel sovrano di Hobbes, nella volontà generale di Rousseau, del popolo o del legislatore, nello Stato-persona degli ultimi due secoli. Ma cosa dire di un regime costituzionale che non avverte più questa esigenza? Che sembra affidarsi quasi per intero alla dimensione processuale, per sua natura non personificata, dell'equilibrio da conseguire di volta in volta, per opera della giurisprudenza, tra una pluralità di principî e di valori?

Credo che a queste domande si debbano dare risposte prudenti e articolate. Prima di liquidare per intero il concetto stesso di sovranità bisogna per lo meno ricordare come tra i diritti fondamentali garantiti dalle nostre costituzioni vi siano anche quelli politici, connessi al principio di sovranità popolare. Quelle costituzioni non hanno infatti in nessun modo

voluto giuridificare l'intera dinamica pubblica, e hanno anzi mantenuto in essa uno spazio rilevante e vitale per la politica, a favore della libera determinazione dell'indirizzo politico.

Come dimostrano anche le più recenti vicende delle democrazie contemporanee, senza questo spazio, e dunque senza un ruolo forte e autonomo del legislatore, della funzione di governo, degli istituti della democrazia politica, le costituzioni tendono a deperire. Entro questo spazio non coperto e trascurato da una costituzione che tende a esaurirsi nella funzione di garanzia, che si affida quasi per intero per la definizione dei diritti alla funzione giurisdizionale, è contenuto il residuo, ancora vitale ed essenziale, della nostra vicenda della sovranità.

Certo, le grandi personificazioni del passato sono alle nostre spalle: il sovrano, il popolo, il legislatore, lo Stato come persona. Ma la dissoluzione di queste potenti e fin qui decisive forme consegna alle democrazie di oggi due problematiche da riscrivere, e non una sola: non solo la garanzia dei diritti attraverso la costituzione e la funzione giurisdizionale, ma anche la ricostruzione della sfera della politica, dell'attività che conduce alla libera decisione dei cittadini sull'indirizzo politico, secondo le regole della costituzione.

Questa decisione non assumerà più i caratteri della tradizione moderna perché non sarà più riferibile ad alcuna persona sovrana, né ad alcun potere sovrano, come tale capace di riassumere in sé l'intera collettività. Ma nella forma diversa dell'espressione dei principî costituzionali che regolano la democrazia politica, quella decisione non sarà eludibile. In questo senso specifico, storicamente adeguato al nostro tempo, è possibile affermare che la costituzione ha ancora bisogno del popolo sovrano.

STATO

Enciclopedia del Novecento (1984)

Stato

di Nicola Matteucci

sommario: 1. Per una definizione storico-tipologica: a) Stato e altre forme di dominio; b) tipologia e storia; c) lo Stato e la sua storia. 2. Una parola, un concetto, un fatto. 3. Stato e diritto. 4. Individuo, società civile, Stato. 5. Rappresentanza: antica e moderna. 6. Stato e cultura. 7. Le partecipazioni incrociate. 8. Lo Stato neocorporato. 9. Verso lo Stato post-moderno. □ Bibliografia.

1. Per una definizione storico-tipologica

Con Stato generalmente s'intende - sulla scia di Max Weber - una forma storicamente determinata di organizzazione del potere o delle strutture dell'autorità, contrassegnata dal fatto che una sola istanza, quella statuale appunto, detiene il monopolio legittimo della costrizione fisica. In altri termini, lo Stato ʿmoderno' si caratterizza per il monopolio del politico, per cui si può anche parlare di un'identità tra lo Stato e il politico. Questo monopolio viene esercitato attraverso procedure e mezzi razionali: da un lato il diritto, che stabilisce norme astratte, generali e impersonali, per evitare ogni forma di arbitrio, e, dall'altro, un'amministrazione burocratica, basata sulla gerarchia e sulla professionalità: tutto questo garantisce la legalità, cioè l'obiettività e la prevedibilità del processo politico-amministrativo. Questa forma di dominio si contraddistingue pertanto per la sua razionalità, una razionalità che, riferendosi esclusivamente ai mezzi e non ai fini, è una razionalità meramente formale. Lo Stato, cosi, è una particolare forma di organizzazione coattiva, che tiene unito un gruppo sociale su un determinato territorio, differenziandolo da altri gruppi, a esso estranei; esso generalmente viene caratterizzato da tre elementi: il potere sovrano, che dà sostanza all'autorità; il popolo, che nei diversi tempi storici ha ruoli diversi; e infine il territorio o meglio l'unità territoriale su cui esercita il proprio dominio (lo Stato ha un centro - la capitale - e ben precisi e delimitati confini), donde la territorialità

dell'obbligazione politica. Da questa prima elementare definizione tipologica derivano tre importanti conseguenze.

a) Stato e altre forme di dominio

Innanzitutto lo Stato si differenzia da altre forme di organizzazione del potere. Per restare nell'ambito della storia dell'Occidente, esso è diverso dalla polis greca non solo per l'estensione del proprio territorio, che consente allo Stato complesse articolazioni interne impossibili in una piccola comunità, ma anche perché la democrazia diretta degli antichi non conosceva che deboli ed esili strutture verticali di potere. Lo Stato, invece, si presenta come un 'ente', come una persona giuridica, fornita di propri organi e uffici, superiore ai suoi componenti e distinta da essi, con un diritto di imperio originario e sovrano su tutti e su tutto. Ciò non toglie che il pensiero politico classico non abbia esercitato ed eserciti una notevole influenza sulla cultura politica che ha accompagnato la storia dello Stato moderno: ieri con l'ideale del governo misto (cioè insieme monarchico, aristocratico e democratico), oggi con l'aspirazione a garantire a tutti una piena cittadinanza.

Parimenti, lo Stato si differenzia dalla Res publica romana, il cui governo era costituito da una molteplicità di magistrature collegiali con compiti specifici, limitate nel tempo, gratuite e responsabili, con garanzie per il cittadino offerte dalla provocatio ad populum. L'ordinamento repubblicano s'incardinava nel populus, che si esprimeva attraverso assemblee popolari o comizi (l'elemento democratico), per l'elezione dei magistrati e la votazione delle leggi, e nel Senatus (il principio aristocratico), i cui componenti erano nominati dai censori soprattutto fra coloro che avevano ricoperto magistrature, e che rappresentava la continuità della comunità politica, soprattutto per la sua competenza nella politica estera. Ciò non toglie che il diritto romano non abbia avuto un'enorme importanza nell'evoluzione dello Stato, dato che la Chiesa prima e poi le università ne avevano conservato la memoria. Il diritto romano non fornì solo armi all'assolutismo, col principio quod principi placet legis habet vigorem, ma anche alla riscoperta e alla difesa del diritto di proprietà, giusta la massima di Seneca: "Ad reges potestas omnium pertinet, ad singulos proprietas". Non solo: tutto il processo di razionalizzazione giuridica del diritto privato, operata dallo Stato continentale, ha come suo punto di riferimento il diritto romano, inteso come ratio scripta.

Lo Stato moderno si differenzia pure dal sistema feudale, storicamente antecedente, nel quale abbiamo, da un lato, un complicato intreccio dei diritti di sovranità dei diversi signori nei vari paesi, per cui manca l'unità territoriale dello Stato, e, dall'altro, un potere parcellizzato e diffuso nella società, o meglio; molti centri di potere ordinati gerarchicamente, ciascuno sovrano nell'ambito assegnatogli dal diritto; questi rapporti di potere erano personali e privati, basati su un rapporto sinallagmatico. Tutto questo consentiva la guerra privata o la faida, dove prevalevano i legami gentilizi o tribali, e la ribellione o la rivolta al superiore, quando si riteneva che avesse violato il diritto. Lo Stato, invece, con il monopolio dell'uso legittimo della forza, tende a instaurare la pace al suo interno o nel proprio spazio territoriale, e ha un rapporto impersonale e pubblico con il governato. Ciò non toglie che non si possa cogliere una continuità fra le assemblee rappresentative di stato o di ceto e le moderne rappresentanze politiche, come non toglie che l'eredità medievale del primato del diritto sul potere non pesi fortemente sulla formazione dello Stato moderno.

Infine, lo Stato si differenzia dal moderno regime totalitario, dato che essi hanno baricentri diversi, se non opposti: per il primo è lo Stato, tutto incardinato nel suo ordinamento giuridico e nella sua burocrazia legale, che garantiscono certezza e quindi libertà agli individui come ai gruppi sociali; per il secondo è il partito, con la sua ideologia, che pervade ogni momento dell'esistenza individuale per poter poi mobilitare politicamente le masse. Nei regimi totalitari abbiamo, infatti, una burocrazia carismatica, alla quale si accompagna una polizia politica segreta diretta a incutere il terrore: si perde il momento della legalità e della prevedibilità, perché il nemico non è soltanto quello reale, dato che può essere inventato un nemico ʿobiettivo', individuato da chi interpreta in modo sovrano l'ideologia. Ciò non toglie che i regimi totalitari non abbiano continuato quel processo di tecnologizzazione della politica, cioè quella riduzione del potere a tecnica razionale, che caratterizza lo sviluppo dello Stato: il totalitarismo lo porta solo alle sue estreme conseguenze, rendendo il potere del tutto impermeabile alla morale e ai principi religiosi, al senso comune e ai valori soggettivi degli individui, cioè a tutto ciò su cui si fonda la legittimità: si vuole, infatti, una politicizzazione totale della società, ridotta a soggetto da plasmare attraverso la tecnologia politica (v. totalitarismo).

b) Tipologia e storia

Come si vede, le definizioni tipologiche, proprio per la loro rigidità, cozzano contro lo svolgimento storico reale e, appena calano nella realtà, è necessario aprire le parentesi dei distinguo. I tipi ideali - come è noto - non sono la realtà, la storia; servono soltanto a meglio pensarla, soprattutto quando ci si riferisce a processi storici di lunga durata. A essi sfugge l'individuale, la microstoria con i suoi increspamenti e il suo brusio sociale, e - ma sino a un certo punto - gli spaccati rivoluzionari. Tuttavia questo tipo ideale deve essere inteso in modo non rigido e statico, ma dinamico: lo Stato è il risultato di un'intensificazione o di un'accelerazione di processi socioistituzionali, prima latenti o appena percettibili; è il condensarsi, più o meno rapido, di elementi prima allo stato fluido; è l'apparire di nuove costellazioni o di nuovi contesti, in cui i dati tradizionali finiscono per giocare un ruolo del tutto nuovo e diverso. Anche le rotture, che pur si danno nella storia dello Stato moderno, sono difficilmente databili, perché anch'esse sono il risultato di un processo, che si insinua nell'antico sino a eclissarlo. Le rotture che ci interessano sono essenzialmente tre: l'affermarsi della moderna sovranità; la dislocazione del potere politico dal re al popolo, che non distrugge, ma rafforza lo Stato; e, infine, l'attuale eclissi dello Stato nella perdita della sua autonomia.

La variabile esplicativa unitaria di questo lungo periodo storico, che ha come protagonista lo Stato, può essere ravvisata nell'assolutismo, che non è tanto un'età, in sè chiusa e omogenea, quanto appunto una variabile interveniente, la quale accelera - in modo diverso e in tempi diversi a seconda dei diversi paesi - processi istituzionali già in svolgimento. Tutti gli Stati europei hanno conosciuto un momento assolutistico, che si è manifestato più debole in quelli che l'hanno esperimentato per primi, come l'Inghilterra. Con assolutismo possiamo inizialmente intendere la concentrazione e l'unificazione della titolarità e dell'effettivo esercizio del potere nei suoi aspetti più squisitamente politici (la pace e la guerra) in una sola istanza (lo Stato o, meglio, il re): un potere monocratico, dunque, e meramente discendente, che poteva essere limitato, oltre che dal diritto naturale, dalle leggi fondamentali, ma non controllato dai sudditi. Da un punto di vista realistico è più vera l'affermazione di Luigi XIV, "lo Stato sono io", e più ipocrita quella di Federico il Grande, "io sono un servitore dello Stato". Il re è veramente il sole, che illumina tutto e a tutto dà vita. Non si deve però confondere la monarchia assoluta con quella dispotica o signorile, che rappresentò una forma regressiva di modernizzazione, nella quale il re ambiva a estendere quel potere signorile, che aveva da privato sulla casa e sulla corte, a tutto il paese,

ritenendolo di sua proprietà, per cui il potere politico non si differenziava qualitativamente da una signoria domestica su altri capifamiglia e la moderna sovranità territoriale era ridotta all'antica signoria terriera.

La caratteristica dello Stato, in seguito alle sollecitazioni assolutistiche, è data dal fatto che questa concentrazione e questa unificazione del potere avvengono all'insegna di una sempre maggiore razionalizzazione del suo esercizio al fine di ottenere una maggiore efficienza: abbiamo così una progressiva differenziazione degli uffici burocratico-amministrativi, con la conseguente specializzazione dei diversi ruoli. Lo Stato moderno, nella sua realtà, è costruito come una macchina ed è sempre più gestito come un'impresa, adeguata ai diversi fini politici che si vogliono raggiungere: un impresa piccola - ma che è la forza motrice delle trasformazioni della vita collettiva - alla quale si contrappone la società, ancorata alla tradizione. Nasce qui il dualismo o la tensione fra Stato e società: il primo è ʿartificiale', perché costruito con apparati burocratici, la seconda ʿnaturale', dato che era stata sempre intesa e sentita come un ʿcorpo'. L'integrazione sociale diventa ora opera dello Stato, anche se, nella sua lenta crescita, questo deve venire a continui compromessi con la società, cioè con l'aristocrazia e con i signori, con la nobiltà di toga e con la nobiltà locale, con la città e i suoi patrizi e borghesi.

Proprio perché impresa, proprio perché macchina, lo Stato è qualcosa di esterno al tessuto sociale, per cui le innovazioni sul piano della tecnica del governo sono facilmente imitabili e importabili: c'è pertanto un facile processo di diffusione delle innovazioni dai paesi più avanzati nello sviluppo politico a quelli meno avanzati. I paradigmi o i modelli sono l'Inghilterra e la Francia: la prima ha realizzato, con la formazione della common law da parte dei giudici itineranti del re, l'unificazione della giustizia, poi, con Th. Cromwell, sotto Enrico VIII, ha sperimentato le forme di una moderna burocrazia centrale e, infine, ha dato una soluzione nuova alla partecipazione dei ceti al governo. Più intense sono le spinte assolutistiche nella Francia, dove l'amministrazione centrale e centralizzata cerca di togliere ogni autonomia locale alle signorie e alle comunità cittadine. La Spagna, pur godendo dell'unità territoriale e dell'unificazione dopo il regno di Ferdinando il Cattolico, pur avendo sperimentato moderne forme di governo burocratico, nei secoli successivi non è certo all'avanguardia della modernizzazione politica, perché ostacolata sia dal perdurante sogno universalistico e sovranazionale, sia dal ritardo nella secolarizzazione della cultura e delle istituzioni politiche, sia dalla scarsa capacità del potere reale a unificare realmente, con

un'unità di indirizzo, i diversi regni, che erano uniti soltanto nella persona fisica del re. Anche l'Impero giunge tardi alla modernizzazione statale, per cui S. Pufendorf in De iure naturae et gentium (1672) lo definisce una "res publica irregularis", ma in quegli anni si erano già delineate nuove forme di aggregazione statale attorno al Brandeburgo e all'Austria, che nel Settecento porteranno a compimento il modello assolutistico.

Per questi motivi si può parlare degli Stati europei in modo unitario: il tipo ideale avrà certamente nei diversi paesi verifiche in tempi diversi e si dovrà adattare a situazioni o meglio tradizioni diverse, ma lo Stato moderno resta una creazione tipica dell'Europa e le varianti nazionali non incidono sull'unitarietà della creazione, che nell'Ottocento si configurerà come Stato nazionale burocratico rappresentativo.

Dovendo parlare dello Stato è ovvio che l'attenzione sia principalmente rivolta al potere; ma è necessario ribadire che questa non è un'ottica particolare, per cui il politico possa poi essere spiegato anche con fattori a esso estranei: lo Stato fu costruito per motivi esclusivamente politici, cioè di potere, e le sue future trasformazioni sono sempre trasformazioni di potere, della sua allocazione. Si può direttamente verificare l'autonomia, meglio, il primato del politico: lo Stato non è una creazione della cultura, come si diceva ieri, non è un derivato dell'economia, come si dice oggi. Se dobbiamo personificare lo Stato, troviamo prima i re, poi le élites politiche, ma in una costante distinzione fra governanti e governati: chi ha il potere agisce sempre secondo la logica della sua conservazione e difficilmente si subordina a volontà estrinseche, che tende piuttosto a utilizzare ai propri fini. Almeno sino alla guerra dei Sette anni (1756-1763), il politico, cioè lo Stato, è il dato dominante esplicativo di questa età, è la forza trainante dello sviluppo storico; solo dopo si potrà parlare dell'economia come di un fattore sempre più centrale della vita sociale, come ora si comincia a porre l'accento sulle trasformazioni dovute alla tecnotronica. Ma, se lo Stato non ha più un ruolo dominante, non per questo il politico ha perso la sua autonomia.

Bisogna evitare i pericoli del proiezionismo storico guardando al passato con gli occhi di oggi. Sino a tutto il Settecento le aree di autoconsumo, estranee all'economia di scambio, restano ancora assai vaste: l'economia di mercato, con i suoi piccoli mercanti, e il capitalismo commerciale che da esso nasce restano ancora aspetti limitati e minoritari della vita materiale, e non costituiscono un modo specifico di produzione, dato che anche le manifatture rappresentano una piccola parte del totale della produzione e la rivoluzione industriale è appena ai suoi albori. Non solo: i veri centri economici, sino a metà del

Settecento, non sono gli Stati, ma le città-Stato, con la successiva egemonia di Venezia, Anversa, Genova, Amsterdam, e infine Londra, che, in quanto capitale di uno Stato, offre al successo del capitalismo mercantile un mercato nazionale. Il capitalismo, prima mercantile e poi industriale, per affermarsi ha bisogno di ordine, della neutralità del potere, della difesa della proprietà privata, intesa nel senso romanistico, contro altre forme di proprietà, come quella comunitaria e quella signorile, alla quale aspireranno alcune monarchie: lo Stato nella sua razionalizzazione assicurerà tutto questo, per cui nel Settecento assistiamo a un'accelerazione dello sviluppo economico, a un aumento progressivo della popolazione e a una più intensa mobilità sociale.

È certo d'altra parte che alla formazione dello Stato, in una società preindustriale e precapitalistica, si accompagnano trasformazioni nel campo culturale come in quello economico. Nel primo campo abbiamo la secolarizzazione della cultura politica: dal disgregarsi dell'etica medievale deriva il consapevole disancorarsi dai principi teologici della politica, dell'economia e del diritto, che diventano scienze autonome, e il conseguente rinchiudersi dell'etica nella sfera privata individuale. Nel campo economico la nascita dello Stato territoriale favorisce un intensificarsi degli scambi, il rapido dilatarsi del mercato dalla città allo spazio nazionale e a quello internazionale: questo processo, nonostante conflitti e contrasti, accelera la formazione del capitalismo commerciale, che guarda soprattutto al guadagno e al profitto; ma la ricchezza delle nazioni è anche ricchezza degli Stati. Questo sviluppo economico aveva radici lontane: nonostante ricorrenti crisi, quella grande trasformazione, che doveva rapidamente distaccare l'Europa - un tempo paese barbaro - dagli altri continenti, ormai - rispetto a lei - sottosviluppati, trova nello Stato e nella ragion di Stato il suo più valido sostegno e la sua difesa politica contro le invasioni dello straniero extraeuropeo. La modernizzazione dell'Europa è dipesa - in ultima istanza - dalla crescita dello Stato.

c) Lo Stato e la sua storia

Se lo Stato è una formazione storica, esso ha un suo inizio e una sua fine, e anche un suo spazio geografico. La sua fine, o meglio la sua eclissi, si dà nel Novecento; e, se si vuole una data emblematica, si potrà parlare della grande crisi economica del 1929, ma anche qui si tratta di processi che, intensificandosi gradualmente, assumono infine una rilevanza

specifica, che poi il pensiero politico finirà per cogliere e individuare. L'inizio lo possiamo situare nella seconda metà del Cinquecento. Se lo Stato è un fatto eminentemente politico, politiche sono le cause del suo sviluppo: esso cresce non perché dominato da una ratio interna o guidato dal consapevole progetto di una classe, ma per dare precise risposte a precisi problemi politici, a sfide che gli vengono sia dall'arena internazionale, sia dal territorio sul quale vuole esercitare la propria sovranità, insomma dall'esigenza di costruire le proprie frontiere, per dividere la pace e la guerra.

Innanzitutto, le pressioni dell'ambiente internazionale: la guerra. Le guerre per il dominio sull'Italia (1494-1559) rappresentano una rottura con il passato, di cui i contemporanei - da Machiavelli a Guicciardini, da Moro a Erasmo - furono perfettamente coscienti: la rottura si diede non solo nell'arte della guerra, ma anche nella necessità di governare gli Stati in modo nuovo e diverso. Lo Stato doveva mirare soprattutto alla propria sopravvivenza in un mondo instabile, dove era perennemente esposto al rischio; e, per sopravvivere, la logica era quella di ingrandirsi e di rafforzare il proprio dominio all'interno. Ma, come soleva ripetere il generale Gian Jacopo Trivulzio, "per fare la guerra ci vogliono tre cose: danaro, danaro, danaro"; lo Stato è quindi costretto a diventare sempre più fiscale per estrarre nuove risorse dalla società, ai fini di soddisfare i propri bisogni: nasce così, attraverso un processo molto lento il cui protagonista fu l'Inghilterra, il monopolio della fiscalità o la nazionalizzazione delle finanze, con la gestione diretta da parte dello Stato dell'apparato finanziario e la relativa eliminazione di tutti gli intermediari, che erano di fatto dei parassiti. Tuttavia lo Stato era quasi sempre in deficit. Ogni secolo ebbe la sua o le sue grandi guerre: la guerra dei Trent'anni (1618-1648), la guerra di Successione spagnola (1700-1713), la guerra dei Sette anni (1756-1763).

Se isoliamo, ma solo parzialmente, la guerra dei Trent'anni, perché fortemente dominata da elementi religiosi, le altre furono guerre di re, dinastiche e di successione, attraverso le quali lo Stato ambiva a realizzare compiutamente la propria territorialità, la sicurezza dei propri confini. Se eccettuiamo il sogno di Carlo V di ristabilire l'antico impero universale, le guerre furono tutte condotte accettando la logica dell'equilibrio politico europeo, che comportava il riconoscimento degli altri Stati e il rispetto della loro esistenza. Poi vennero le guerre ideologiche della Rivoluzione francese e di Napoleone, il quale aspirava, se non all'impero universale, certamente all'egemonia; ma il Congresso di Vienna ristabilì l'antica Europa degli Stati, che nel frattempo aveva codificato un proprio ius publicum europaeum.

Lo Stato risulta un fenomeno incomprensibile se non lo inseriamo nella realtà europea di un sistema di Stati monarchici, attenti ai loro confini, che avrà una sua scansione proprio nel Congresso di Vienna, ultima manifestazione dell'antica legittimità dinastica. Le repubbliche erano poche: nel Seicento la Svizzera, Venezia, le Provincie Unite, mentre le monarchie dominavano l'arena internazionale.

Se guardiamo ai problemi interni, ci troviamo di fronte al problema dell'ordine; agli antichi o antichissimi problemi di concentrare - onde impedire le faide - il potere giudiziario nelle mani del re e di acquisire o debellare principati feudali e signorie al fine di realizzare la territorialità dello Stato, se ne aggiunge uno nuovo, moderno: le guerre di religione, che di fatto erano guerre civili. In Francia la lotta fra cattolici e ugonotti (1559-1594), nell'Impero germanico - durante il periodo boemo-palatino (1618-1625) della guerra dei Trent'anni - il conflitto fra cattolici e protestanti, in Inghilterra la guerra civile (1640-1649) fra anglicani, presbiteriani, congregazionalisti e indipendenti. Erano guerre civili, nate da motivi religiosi, che indebolivano e disgregavano lo Stato: era pertanto necessario far trionfare il primato della politica e dell'ordine mondano, che esso rappresentava, su sette religiose intolleranti, che provocavano soltanto disordini in nome del primato della religione. Lo Stato così si secolarizza, perché agisce in nome di principi politici, sia poi che conceda una limitata tolleranza religiosa, sia che organizzi o favorisca una Chiesa di Stato: esso, infatti, tende sempre a neutralizzare la carica politica della religione e, spoliticizzandola, ricondurla al privato. Lo Stato era un'unità superiore (talvolta neutrale nei confronti della religione), dove tutto veniva giudicato in base all'utilità per lo Stato stesso, in base a un freddo calcolo razionale, nel quale i valori religiosi dovevano necessariamente tacere. Mondanamente, esso si giustifica nell'ideale della pace e dell'ordine, a cui poi si aggiunge quello del benessere, versione secolarizzata del bene comune. Viene così rafforzata e portata a compimento la dualità - caratteristica della storia europea - di potere spirituale e potere temporale, ma col rafforzamento del secondo a scapito del primo.

Se lo Stato moderno è una forma storicamente determinata di organizzazione del potere, dobbiamo guardarci dal caricare quel ˙moderno', che ha un significato esclusivamente cronologico, di un valore ontologico, positivo o negativo che sia, in base a una filosofia della storia che esalti il progresso o cerchi di vedere in esso l'inizio della ˙crisi'. Si deve cogliere lo Stato moderno nelle sue caratteristiche salienti, solo per cercare di decifrare

quella nuova forma di organizzazione del potere nella quale - col Novecento - stiamo entrando e per la quale chissà se i posteri useranno ancora la parola Stato.

2. Una parola, un concetto, un fatto

Il termine Stato, nel suo significato antico di imperium o moderno di dominio (Herrschaft), si fa strada solo nel Cinquecento e si afferma con estrema lentezza. Nel linguaggio politico si parlava inizialmente di status publicus o di status rei publicae, dove la parola status a volte significava la condizione della repubblica, altre la costituzione, altre la forma di governo o la species politiae (status regalis, optimatorum, popularis; stato regio, di pochi, popolare, libero). Nel linguaggio del Machiavelli, che comincia a usare, soprattutto nel Principe (1513), questo termine nel suo significato moderno, esso conserva ancora significati più antichi, quale l'estensione territoriale o la popolazione o entrambi, come oggetto del dominio; e ancora in Rousseau (Du contrat social, 1762) con Stato si indica il popolo, quando è il soggetto passivo dell'autorità sovrana. Machiavelli, che è il primo a cogliere nei suoi elementi portanti la struttura del moderno Stato francese, quando si riferisce a esso parla di regno; e nella letteratura politica si continuerà a usare per molto tempo la distinzione medievale fra regnum e civitas (quasi sempre repubblicana).

La filosofia politica e giuridica però preferì termini meno scottanti, che indicano meno la dimensione verticale del potere e del dominio sopra i popoli, l'arché, e più il vivere insieme, la koinonia politica o la communitas civilis. Per questo è dominante, sino alla Rivoluzione americana e fino a Kant, il termine di res publica, che coglie l'organizzazione politica nella sua dimensione orizzontale, dato che indica la cosa del popolo, la comunità, una vera e propria politeia - indipendentemente dalla sua forma di governo: monarchica, aristocratica o democratica - perché in essa sempre vige lo iuris consensus (Cicerone) o uno stato giuridico, cioè una costituzione (Kant). Parimenti, nel linguaggio filosofico-giuridico si preferisce parlare di societas civilis o di societas politica; e, quando si vuole indicare il momento verticale del potere, si parla di governo, di re, di assemblea, sempre intesi però come strutture al servizio della comunità, della repubblica. Anche Hobbes, pur teorico dell'assolutismo, non fa uso del termine State, preferendogli quello di Common-Wealth. Sino alla fine del Settecento non c'è un classico del pensiero politico che porti sul

frontespizio il termine Stato; il quale manca - come lemma - anche nell'Encyclopédie di Diderot e d'Alembert.

Tuttavia c'è un'eccezione: a imporre l'uso della parola soprattutto nel Seicento - è il pensiero realistico, sono i teorici della ragion di Stato, che si occupano delle cose, degli affari, dei coups di Stato: qui - pensiamo ora a Giovanni Botero - lo Stato è "un dominio fermo sopra i popoli" (La ragione di Stato, 1589). Crudamente appare la difesa di quel nuovo soggetto o protagonista politico, che è appunto lo Stato, partendo dal dato elementare della sua vitalità, della sua sopravvivenza biologica: lo Stato deve essere in primo luogo potenza e deve badare al continuo incremento e consolidamento di questa potenza; il che s'impone non tanto nei momenti d'ordinaria amministrazione, nelle situazioni pacifiche, ma nei momenti d'emergenza o nei casi d'eccezione, nelle situazioni straordinarie, dove sono in gioco gli arcana imperii, cioè i suoi interessi più delicati e più difficili, ai quali tutto deve essere sacrificato. Si tratta di realizzare la pace interna, imponendo come indiscussa la superiorità dello Stato, perché solo così esso è forte all'esterno; ma si tratta soprattutto di aumentare la propria potenza nell'arena internazionale con le alleanze e con la guerra. Il reggitore deve fare della ragion di Stato la propria sola regola di condotta: è una regola di condotta che non si traduce in una precettistica o in una casistica, ma in una decisione che viene imposta da una necessità oggettiva, una decisione essenzialmente razionale, frutto di un attento calcolo degli interessi. La vitalità dello Stato deve essere sempre sottomessa al dominio di una ragione che cerca di controllare un mondo sempre più insicuro, più minaccioso e più precario.

Dalla dissoluzione della sintesi giuridico-politica medievale emerge autonomo, prepotente ed esclusivo, il momento del gubernaculum, della prerogativa del re di decidere autonomamente al di fuori delle norme giuridiche quando si tratti degli arcana imperii, svincolandosi dall'altro momento, quello della iurisdictio, nel quale il re era limitato dalla legge. Il termine Stato s'afferma proprio in coloro che ne colgono la vera natura, basata esclusivamente sul suo specifico interesse; il pensiero giuridico e filosofico, invece, continuava a tenere le distanze, proprio perché tendeva a limitare questo potere con una razionalizzazione giuridica, che era una ripresa dei motivi della iurisdictio.

Solo con l'Ottocento, tramite la cultura tedesca, la parola Stato acquista la sua centralità: basti pensare che le Grundlinien der Philosophie des Rechts (1821) dello Hegel portano nel sottotitolo Scienza dello Stato (Staatswissenschaft); e il suo Stato esprime una razionalità

sostanziale e non meramente formale. Così lo Stato diventa il punto di riferimento comune per discipline che si stanno sempre più differenziando. Con Hegel, nelle sue Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte, con L. von Ranke, dallo scritto su Die grossen Mächte (1833) alla Weltgeschichte (1881-1885), e con J. Burckhardt, nelle sue Weltgeschichtliche Betrachtungen (1905), protagonista della storia universale è solo lo Stato; alla Staatsgeschichte si accompagna certo la Kulturgeschichte, ma per tutto l'Ottocento c'è un nesso stretto fra ricerca storica e Stato, già posto agli inizi della moderna storiografia. I giuristi - da C. F. von Gerber a P. Laband, a G. Jellinek - mentre sono intenti a costruire il dogma della personalità giuridica dello Stato, delimitano un nuovo campo del sapere, l'Allgemeine Staatslehre - la nostra ˙dottrina dello Stato' - che è stata consacrata come disciplina accademica in tutta Europa, tranne che nell'area angloamericana, dove si preferisce parlare di government. Questa è restia a usare il termine Stato e, se lo usa come H. Spencer in The man versus the State (1884), lo fa in chiave negativa: questo significa che, al fondo, abbiamo diverse strutture così di potere come di valori politici, che privilegiano, da un lato, il pluralismo sociale, e dall'altro, l'unità statale, coscienza di quell'identità collettiva che è il popolo o la nazione.

Ma, col Novecento, anche in Europa il termine Stato comincia a perdere il proprio valore scientifico e la propria centralità per i giuristi, gli storici e i politologi. Per la teoria pura del diritto di H. Kelsen lo Stato è un concetto metafisico, se non si risolve e si dissolve nello stesso ordinamento giuridico; per lo storicismo crociano non esiste uno Stato come entità, che abbia una propria vita al di sopra degli individui, perché esso è un complesso e un processo di azioni di individui e di gruppi di individui; per la sociologia politica di A. F. Bentley lo Stato non ha una unità sostanziale, perché dietro al governo c'è la realtà di una molteplicità di gruppi diretti a influenzare il processo decisionale. Pure Max Weber preferisce il termine dominio (Herrschaft) a quello di Stato, inficiato di sostanzialismo. Solo C. Schmitt ha una motivazione diversa per rinunciare (a malincuore) al concetto di Stato: esso, nel Novecento, è venuto perdendo il monopolio del politico.

Se, con l'inizio del Novecento, si è cercato di dissolvere il concetto metafisico di Stato, si deve anche riconoscere come, in questi ultimi anni, ci sia un rinnovato interesse per il fenomeno della statualità, per questa particolare forma di organizzazione del potere, così peculiare all'Europa. Due sono i punti di riferimento: da un lato la storiografia tedesca, con O. Hintze, O. Brunner e R. Koselleck, la quale segue un'ottica che è insieme sociale,

istituzionale e culturale; dall'altro la scienza politica, con B. Moore, R. Bendix e S. Rokkan, attenta ai problemi dello sviluppo politico. Oggi sono queste due tendenze, assieme al neomarxismo e alla Scuola di Francoforte, a dominare il campo, un tempo monopolio dei giuristi: questi ultimi, nel costruire una teoria tutta giuridica dello Stato, da un lato davano per scontata la completa e totale sussunzione del politico nello Stato e, dall'altro, trascuravano il momento della decisione politica. Con la statica e giuridica dottrina dello Stato, lo Stato del Novecento resta incomprensibile: solo su una lunga durata e con l'integrazione di diverse discipline possiamo cercare di decifrare i fenomeni profondi di trasformazione che sono in atto nella seconda metà del Novecento.

Se il termine Stato tarda ad affermarsi, il concetto che lo sostanzia è chiaramente delineato, alla fine del Cinquecento, da J. Bodin nei Six livres de la République (1576): col termine sovranità egli vuole indicare il potere di comando in ultima istanza in una ‟repubblica" e, conseguentemente, differenziare la società politica dalle altre associazioni umane, nelle quali non c'è un tale potere supremo, esclusivo e non derivato. Il termine ‛sovrano' non è nuovo, perché nel Medioevo contrassegnava il potere del re (Le rois est souverains par dessus tous), ma anche qualsiasi posizione di preminenza nel sistema gerarchico della società feudale, per cui anche i baroni erano sovrani nelle loro baronie. Ma ora la sovranità spetta a una sola istanza (il re o, caso assai più raro, un'assemblea); si spezza quindi quella serie infinita di mediazioni, in cui si articolava nel Medioevo il potere, per lasciare uno spazio vuoto fra il ‛sovrano', che poi è quasi sempre il re, che aspira al monopolio del politico, e un individuo sempre più solo e disarmato, ridotto alla mera sfera privata.

Nell'antichità e nel Medioevo per indicare la sede ultima del potere si usavano svariati termini, come summa potestas, summum imperium, maiestas, plenitudo potestatis, superiorem non recognoscens, ma ora mutano radicalmente gli iura imperii et dominationis. Bodin, nella Methodus ad facilem historiarum cognitionem ancora aderiva alla concezione tradizionale: il compito principale del re, in quanto vicario di Dio nel mondo, era quello di dire la giustizia in accordo con le leggi del paese: egli era così sub Deo e sub lege. Les six livres de la République, scritti dopo la notte di San Bartolomeo, capovolgono radicalmente l'antica teoria: sovrano è colui che fa e abroga la legge, cosicché non è limitato dalla legge, anche perché il comando del sovrano è superiore alle altre fonti - il diritto consuetudinario, il diritto romano come ratio scripta - le quali si fondavano su un tacito consenso, dovuto a un uso immemoriale o all'opinio iuris diffusa nella società. Il diritto, lo ius, non riposa più

nell'iustum, ma nello iussum. Il nuovo potere legislativo ingloba e riassume tutti gli altri, come dichiarare la guerra o trattare la pace, nominare gli ufficiali, giudicare in ultima istanza e concedere la grazia, fissare pesi e misure, imporre gravami e imposte.

Bodin lucidamente distingue fra consuetudine e legge, e chiaramente individua la funzione della seconda, cioè del comando del sovrano. "Il principe sovrano è signore della legge, i privati sono signori delle consuetudini [...]. La consuetudine acquista forza gradatamente e nello spazio di molti anni, per consentimento comune, di tutti o dei più, mentre la legge esce d'un colpo e riceve la sua validità da colui che ha il potere di comandare a tutti. La consuetudine s'insinua dolcemente e senza forza, la legge è comandata e promulgata per atto di potere e spesso contro la volontà dei sudditi" (I, 10). Pur non negando l'affinità fra la consuetudine e il re, e la legge e il tiranno, egli afferma la superiorità della seconda, mentre la prima può sussistere solo per semplice tolleranza. Il primato della legge è dovuto al fatto che è essa a dare unità e coesione al corpo politico, perché per suo mezzo si possono imporre ai sudditi determinati comportamenti; ma questa coesione e questa unità sono di fatto esterne ed esteriori alla società: si trovano solo nel comando del sovrano che, per le grandi masse della popolazione, è ancora il luogotenente di Dio in terra.

Il concetto di sovranità è un potentissimo strumento teorico per l'affermazione dello Stato moderno: è l'arma più raffinata per vincere tutte le possibili resistenze dal basso, ma sancisce anche la separazione dello Stato dalla società, non più padrona del suo ius. Conseguentemente e coerentemente vengono poste le basi per una distinzione fra diritto pubblico e diritto privato. Il primo si riferisce allo status rei publicae e ha come fine l'interesse pubblico: questo apre la strada alla spersonalizzazione del potere, per cui sovrano è lo Stato e non il re, che non ha la libera disposizione del proprio regno, perché non è un suo possesso o dominio privato. Ma, per Bodin, esiste anche un diritto privato autonomo dal diritto pubblico, basato sulla santità della proprietà privata, che il re non può togliere al suddito, se non con una rapina armata: il dominio della potestas s'arresta di fronte alla proprietas.

La teoria della sovranità muta col tempo il suo baricentro: non è più il potere legittimo di fare le leggi, ma il potere reale coattivo di farsi obbedire, attraverso il monopolio della forza o della coercizione fisica; sovrano è il potere di fatto, e la sua legittimità dipende solo dalla sua effettività, perché oboedientia facit imperantem. La parola Stato e il concetto di sovranità devono darsi una sostanza operativa, devono diventare un fatto: quel vuoto di

potere fra il sovrano e il suddito deve essere riempito, quell'esigenza di governare la società dall'esterno, attraverso uno strumento meramente esecutivo e quindi non politico, deve essere soddisfatta. Nasce così, con diverse tappe, la ʿpolizia', la moderna ʿpubblica amministrazione' con gli ufficiali, i commissari, gli intendenti. Alla vecchia mentalità, ancora feudale, per cui l'ufficiale si sente legato personalmente al re e vede nel proprio ufficio - da lui concesso - un ʿbeneficio' o un ʿpatrimonio', dal quale ricava una rendita tramite diritti casuali, se ne contrappone ben presto una nuova, quella del moderno burocrate o del funzionario, che occupa l'ufficio solo per le proprie capacità professionali e in cambio ottiene uno stipendio: egli si sente al servizio dello Stato, ma in un rapporto impersonale, che non coinvolge la sua vita privata; così crede nella gerarchia e punta sulla carriera basata sulla professionalità.

È la pressione dell'ambiente internazionale, insieme con i problemi interni, a rafforzare queste strutture burocratiche. Nasce il servizio diplomatico, con un corpo permanente e specializzato di funzionari, il quale agisce secondo regole ben precise e nell'ambito di uno ius publicum europaeum, che comincia a essere elaborato sistematicamente: la politica estera consiste nel negoziare senza posa, continuamente. D'altro lato si trasforma la tecnica militare: appaiono grandi eserciti statali permanenti, dipendenti dal re, che richiedono alle proprie spalle, per la propria esistenza e sussistenza, una solida struttura burocratica. Al raggiungimento di tutti questi fini il re non può far fronte col suo patrimonio personale o con quello della corona; è così costretto a estrarre sempre maggiori risorse dalla società. La necessità costante sarà quella di razionalizzare l'amministrazione attraverso dei tecnici; e l'amministrazione delle finanze è quella che subisce le più profonde trasformazioni e diventa centrale nel nuovo sistema di governo. Questo comporta l'affermarsi di una mentalità razionalistica, che cerca i mezzi tecnici adeguati al raggiungimento di fini politici dati, massimizzando i propri risultati, secondo la logica dell'efficienza e non quella dei valori: lo Stato diventa una vera impresa ed è gestito come un'impresa, con la partita doppia e con bilanci preventivi e consuntivi.

Lo Stato, così, ci appare come una gerarchia di ufficiali o di funzionari in continuo aumento, come la moltiplicazione di nuovi apparati centralizzati, basati sulla divisione del lavoro, che rendono reale e operativo il potere sovrano del re: una macchina razionale ed efficiente, che amministra una società sempre più neutralizzata e spoliticizzata, la quale trova così un suo ordine esterno, che ha il suo simbolo nel re e il suo agente

nell'amministrazione. Ma è un'amministrazione che, sin dall'inizio, spesso mostra di essere capace di difendere anche i propri interessi di ceto, pur ponendosi al servizio dello Stato.

3. Stato e diritto

"La sovranità è la forma che dà l'esistenza allo Stato [...] perché la sovranità è il culmine di potenza a cui è necessario che esso pervenga": così Ch. Loyseau (Traicté des Seigneuries, 24) interpretava il pensiero dei legisti favorevoli all'assolutismo. Ma erano pur sempre legisti, uomini di legge, per i quali l'assolutismo si differenziava nettamente dal dispotismo: questo era contrassegnato dalla volontà arbitraria del re, che agiva spinto da momentanei capricci, mentre il primo doveva emettere solo comandi giusti o comandi che si giustificavano secondo una razionalità tecnica o secondo l'adeguatezza allo scopo: salvare il regno e mantenere la pace. Per questo l'esercizio della sovranità veniva limitato dal diritto naturale e dalle leggi fondamentali e, insieme, frenato dalla rete degli uffici, delle corti e dei consigli, i quali mettono il re nella condizione di una 'felice impotenza' di fare il male.

L'eredità medievale della supremazia della legge, della iurisdictio, era ancora assai forte, e i costruttori dello Stato moderno erano soprattutto uomini di legge, che lo costruivano appunto per mezzo del diritto. Questo sforzo era favorito dal clima culturale del Sei-Settecento: contro la ragion di Stato, che coglie la forza verde e nuda di questo nuovo protagonista politico, filosofi e giuristi si muovono nell'ambito del diritto naturale e del contrattualismo. Sono concezioni antiche, che però anche questa volta, grazie a processi di intensificazione e di trasformazione, diventano le nuove sintassi del ragionare sulla convivenza: la ragione sostituisce insieme la tradizione e la religione. Il diritto naturale appare sempre più come un diritto razionale, un diritto scoperto dalla ragione, interamente secolarizzato, in antitesi a quella secolarizzazione politica che aveva le sue fonti nel volontarismo o nel decisionismo di Occam e di Lutero: il diritto naturale è sempre posto come fondamento del diritto positivo. Il contrattualismo, dal canto suo, serve a dare un fondamento razionale al potere, a trovargli una nuova legittimità, oltre quella tradizionale e sacrale del passato: questa razionalità può limitarsi alla garanzia della pace sociale (Hobbes), può esprimersi nel consenso alle leggi tramite una rappresentanza (Locke), ma è sempre la ragione a fondare l'obbligazione politica. Questo processo di razionalizzazione ha

un suo sbocco politico alla fine del Settecento e agli inizi dell'Ottocento: la codificazione tanto del diritto privato quanto del diritto pubblico, con cui inizia l'eclissi sia del giusnaturalismo che del contrattualismo.

La codificazione del diritto privato è un processo che interessa il continente e non l'Inghilterra, che l'aveva respinta sin dal Cinquecento. Noto è il Codice napoleonico del 1804, ma esso era stato preceduto dal Codice prussiano del 1794 e da quello austriaco del 1797. Protagonisti di questo processo nel Settecento furono Federico II, Maria Teresa e il cancelliere di Francia H. F. Daguesseau questi nomi mostrano come il processo di codificazione sia stimolato proprio dai governi assoluti (o dal dispotismo illuminato), per i quali l'unità politica dello Stato doveva compiersi nella sua unità giuridica, cioè nell'unificazione legislativa. In precedenza esisteva una situazione di particolansmo giuridico, nella quale coesistevano il diritto comune e il diritto consuetudinario, il diritto romano e il diritto germanico era un complesso di norme senza unità e senza coerenza, e quindi un diritto incerto e insicuro. Codificazione voleva dire una razionalizzazione del diritto intesa a ottenere un sistema di norme fra loro coerenti, ancorate a principi generali e basate su concetti razionali, che si riferivano all'azione dell'uomo con comandi e con divieti, dai quali far discendere determinate conseguenze giuridiche. Ne consegue che, in questo sistema di norme, chiuso e senza lacune, obiettivo e razionale, lo scienziato, il giudice, l'amministratore potevano operare solo attraverso la logica; la loro era quindi un'attività tecnica e non politica, cioè neutrale, perché solo conoscitiva. Tutto è finalizzato sempre all'individuo, che aspira alla certezza e alla stabilità dell'ordinamento giuridico, basato su norme astratte, generali e impersonali, come anche alla neutralità nella sua applicazione.

Pure alla fine del Settecento si ha la codificazione del diritto pubblico, prima con la Rivoluzione americana e poi con la Rivoluzione francese: è la rivoluzione democratica, questa volta, a essere la protagonista, ed essa vuole rendere certe e chiare le antiche e immemoriali leggi fondamentali. Il fine del costituzionalismo è di garantire i diritti (inizialmente intesi come ˙naturali') dell'uomo e del cittadino, i suoi diritti Politici e civili, per eliminare ogni possibilità d'arbitrio da parte del governo: lo Stato, così, è visto in funzione del cittadino. Le forme del costituzionalismo sono diverse, come diversi sono i nomi che nei diversi paesi esso assume: si parlerà di rule of law, di garantisme, di Rechtsstaat. Delle due forme principali, l'una si basa sulla divisione fra i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, per combattere appunto quella concentrazione del potere che

caratterizza l'assolutismo e per assicurare la neutralità del giudice e dell'amministrazione, che con sentenze e decreti si limitano ad applicare le leggi votate dall'assemblea rappresentativa: tutto il funzionamento dello Stato è così sottoposto a ben precise procedure Politiche e giuridiche. L'altra la più antica e insieme la più moderna - è quella di porre con la Costituzione (e con una Corte costituzionale) dei limiti allo Stato, e più precisamente alla sua onnipotenza legislativa, per realizzare ‟il governo delle leggi e non degli uomini": si consegue in tal modo una limitazione piuttosto che una divisione del potere.

Nei suoi risultati ultimi questo parallelo e convergente processo di codificazione del diritto privato e del diritto pubblico porta, oltre che a rafforzare l'individualismo, cioè a vedere lo Stato in funzione dell'individuo, a fondare la legalità e la legittimità dello Stato: legale, perché le sue decisioni devono seguire determinate procedure giuridiche e ubbidire a leggi fisse e stabilite; legittimo, perché il suo potere si fonda sul consenso dei cittadini, sulla volontà del popolo. Lo Stato non è mera forza, perché è un potere legale e legittimo.

Se, all'inizio del Seicento, il legista Cardin Le Bret parla solo e soltanto della sovranità del re, perché il supremo potere di decisione può essere deferito soltanto a uno solo, con l'Ottocento, attraverso la lenta costruzione giuridica dello Stato, la sovranità appartiene solo allo Stato, a questa realtà impersonale che sintetizza e supera sia il re sia il popolo, e che a entrambi assegna particolari e distinti compiti: tutti, in modi diversi, sono servitori dello Stato ma questo nasconde, senza risolverlo, il dualismo originarig fra re e popolo, fra Stato-apparato e società. Lo Stato appare sempre più uno Stato di diritto, perché persegue i suoi fini nelle forme e nei limiti del diritto: esso produce e applica norme giuridiche. Lo Stato di diritto sembra avere eclissato o neutralizzato nella politica quotidiana il momento squisitamente Politico del dichiarare lo stato d'eccezione, che sospende l'ordinamento giuridico, quel momento politico che un tempo si contrassegnava col termine di prerogativa reale o, in tempi ancora più antichi, con quello di gubernaculum (una sfera di potere del re in cui egli era insindacabile), ma che nei tempi moderni si chiamerà anche rivoluzione. Il potere dello Stato di diritto risulta dunque ‛impersonale'; sennonché questo Stato è tanto giuridico, tanto risolto nell'ordinamento, che quasi scompare e, con esso, la realtà del potere. Per tre secoli i legisti hanno costruito giundicamente lo Stato al fine, se non di eliminare il potere, almeno di Sottoporlo alla razionalità, all'impersonalità e all'oggettività della legge: la teoria sembrava così concludersi con la fine dello Stato, perché la formalizzazione giuridica aveva eliminato ogni elemento di realismo.

In realtà, alle origini, si parlava di un 'Potere sovrano', creatore dell'ordinamento giuridico; ma, con la progressiva razionalizzazione giuridica dello Stato, il vero potere sovrano tende a eclissarsi e ci troviamo di fatto di fronte a tanti poteri costituiti, che agiscono solo nell'ambito dell'ordinamento, con la scomparsa dell'antica sovranità. La costruzione dello Stato di diritto sembra aver risposto al desiderio di cancellare o di esorcizzare il proprio peccato originale. Ma la sovranità come potere di fatto di decidere lo stato di eccezione, come potere ultimo di decisione, non è scomparsa e riappare in tutta la sua forza nei momenti eccezionali: essa è fuori e non dentro l'ordinamento, perché la vera sovranità è un potere costituente, un potere ultimo supremo originario, che fonda la sua legittimità solo nella sua effettività. È col Novecento, con l'apparire di forti conflitti sociali o con l'affermarsi di rivoluzioni Politiche, che il potere sovrano riappare in tutta la sua forza, e le costruzioni giuridiche si dimostrano solo fragili costruzioni di pensiero.

Lo Stato di diritto comincia a entrare in crisi con il tendenziale affiorare dello Stato sociale o Stato di giustizia il primo si limita a essere una regola del gioco, una procedura; il secondo si propone un fine, la giustizia. Lo Stato di diritto è uno Stato limitato e garantista, per la difesa dei diritti dei cittadini: pertanto si fonda sia sulla separazione dei poteri legislativo, giudiziario e amministrativo (gli ultimi due autonomi, ma subordinati alla legge), sia sulla coscienza che solo il diritto può dare alla società stabilità e ordine, con le sue norme chiare e certe, generali e astratte (e quindi impersonali), un diritto sempre subordinato a quella legge fondamentale che è espressa dalla costituzione. È un diritto concepito per una lunga durata, appunto perché deve garanti re ai singoli la prevedibilità delle conseguenze delle proprie azioni. Lo Stato sociale, invece, vuole attuare principi etici che sono vaghi e soggettivi, indeterminati e imprecisati, spesso oltre i limiti della legalità e della costituzionalità, perché valorizza non la norma, ma la partecipazione, non il diritto Positivo, ma la giustizia. Il diritto, così, si trasforma da garanzia per il cittadino, perché stabilisce procedure e limiti al Potere, in uno strumento con cui esercitare meglio il potere: si governa, infatti, legiferando.

Infatti, quando l'esigenza di realizzare lo Stato sociale si sconnette dal quadro di riferimento superiore, che è lo Stato costituzionale di diritto, si verifica tutta una serie di fenomeni: lo Stato sociale programmatore tende ad affermare il primato del politico - e quindi la sua autonomia dalla costituzione - per realizzare finalità spesso contingenti e produce un'inflazione legislativa che, in quanto politica, è oscura, nella quale sono inosservati i

grandi principi giuridici e si fissa più l'eccezione che la regola, attuando cosi, con una lex in fraudem legis, sia una forma di discriminazione fra i cittadini, sia una subdola espropriazione della proprietà dei singoli. Abbiamo, di conseguenza, una crisi dell'unità dell'ordinamento giuridico, con una legislazione contingente, non più riconducibile nel sistema, il quale aveva nei suoi principi giuridici, nei suoi istituti, nei suoi concetti basilari un'intrinseca razionalità. Viene meno anche la separazione dei poteri, perché - quasi attuassimo le indicazioni della scuola del diritto libero - nell'applicazione della legge prevale spesso il valore della giustizia su quello della certezza. Lo Stato contemporaneo è sempre più uno Stato amministrativo, ma con una nuova mentalità: non si tratta più di applicare la legge, educati alla logica del diritto, ma di agire e di dirigere con le opportune tecniche operative, per cui la giustizia nell'amministrazione è sovente violata da norme derogatorie dal diritto privato e dal diritto costituzionale. Pure la legge perde la sua sovranità: lo Stato, infatti, silenziosamente accetta che vi siano forze al suo interno, come i sindacati, che hanno il diritto di violare la legge comune. Ormai tutto rischia di essere politicizzato: nel primato del politico si eclissa un potere sovrano neutro, capace di far rispettare l'antica massima audiatur et altera pars.

4. Individuo, società civile, Stato

Nei grandi trattati di diritto pubblico della fine del Cinquecento o dell'inizio del Seicento la famiglia rappresentava una parte fondamentale, un pilastro dello Stato: basti ricordare la République di Bodin o la Politica methodice digesta (1603) di J. Althusius. Per il primo, il governo si esercita su diverse famiglie (I, 1); per il secondo, la famiglia, pur essendo un' associazione privata - insieme naturale e volontaria - appartiene anche alla politica, cioè alla sfera pubblica, e non all'economia, cioè alla mera sfera privata (par. 14, 42). C'è un'analogia fra governo domestico e governo politico, perché entrambi (famiglia e Stato) devono essere ben governati, anche se la natura dell'autorità domestica è diversa da quella del governo sovrano, che tiene unite tutte le famiglie. Il potere del capofamiglia è un potere privato sulla moglie, sui figli - con nuore, generi e nipoti -, sui servi e sugli schiavi, in base all'autorità maritale, paterna, signorile. Tutti costoro sono sudditi del capofamiglia e non del potere

sovrano: tanto è vero che è opportuna l'esistenza di un diritto di famiglia sottratto al sovrano, e che è necessario garantire ai genitori il diritto di vita e di morte nella famiglia.

Questa importanza data alla famiglia, alla grande famiglia patriarcale, come elemento dello Stato non deve stupire: essa è alla base di una società nobiliare e contadina. La costituzione sociale dell'Europa sino alla fine del Settecento, cioè sino a quando il nostro continente non perde le sue caratteristiche di paese essenzialmente agricolo, era tutta incentrata sulla famiglia, cioè sulla casa, centro non solo della riproduzione biologica, ma della produzione economica per il sostentamento e l'autarchia della famiglia stessa. L'economia è ancora l'economia domestica, che ha il suo centro nella casa, e il commercio resta un elemento marginale. La casa ha una sua autonomia dallo Stato: in essa regna una pace, la pace di casa, realizzata dal padre di famiglia, che solo possiede diritti politici. Alle soglie della casa si fermò il potere dello Stato assoluto che, solo alla fine del Settecento, cominciò a limitare il potere patriarcale, maritale e signorile del padrone di casa.

Nella letteratura successiva (politica, giuridica, filosofica) la famiglia comincia a privatizzarsi e cessa di essere un elemento fondamentale dello Stato. Certo: la struttura della famiglia resta inalterata, con il dominio del padre, anche se questo potere viene sempre più laicizzandosi, perdendo i propri fondamenti religiosi, e sempre più temperandosi, nel senso che viene sempre più ristretta la sua natura arbitraria; ma la famiglia scompare dal diritto pubblico ed entra nella sfera privata. Per Hobbes e per Pufendorf la famiglia è una realtà naturale pre-statuale e il contratto che istituisce la società politica è stipulato appunto dai padri di famiglia; ma già con Locke protagonisti del contratto sono solo gli individui, e la famiglia non entra nella sua costruzione politica, giusta la radicale distinzione fra potere politico e potere paterno. Parimenti, la logica interna al giusnaturalismo, che prende in considerazione le azioni esterne dell'uomo nella sua individualità, approda ai suoi diritti naturali non solo con Locke, ma anche con Wolff, che parla di diritti soggettivi innati (iura connata). Proprio con l'ingresso della famiglia nella sfera del privato si pongono i presupposti per una funzione emancipatoria - ad opera dello Stato - degli individui: che si tratti dei figli maggiorenni, dei servi, ora situati giuridicamente fuori della casa, o della donna che ottiene la disponibilità sui propri beni. Questa emancipazione giuridica dell'individuo, che diventava un autonomo soggetto di diritto, era nella logica dello Stato assoluto; ma, perché diventasse anche un'emancipazione politica, nella quale tutti gli

individui avessero eguali diritti politici, bisognava aspettare la rivoluzione democratica. Era, comunque, lo Stato moderno a contenere in sé i germi dell'individualismo.

Chi sembra riprendere motivi antichi fu lo Hegel, con le sue Grundlinien der Philosophie des Rechts (1821). Per lui la famiglia torna a essere una pietra fondamentale, un momento necessario nella costruzione dello Stato. La famiglia, ormai considerata - anche da Kant - un semplice contratto, perde questo suo connotato: la famiglia rappresenta l'eticità immediata, basata sull'amore, o il momento dell'altruismo particolare, e costituisce un potere etico autonomo contrapposto e che insieme prepara lo Stato, che sulla famiglia si fonda. L'eticità della famiglia prepara, infatti, l'eticità dello Stato, nella quale si raggiunge la libertà universale e oggettiva. Ma la famiglia dello Hegel non è più l'antica famiglia patriarcale: infatti, fondata esclusivamente sul concetto romantico di amore, diventa una realtà meramente spirituale e cessa di essere quella realtà economica della casa che, nella sua totalità, abbracciava, univa e integrava tutte le attività di coloro che in essa abitavano, attività che non erano soltanto economiche nel senso moderno della parola. Proprio per questo, fra la famiglia spiritualizzata e lo Stato etico, lo Hegel pone un termine intermedio: la società civile, che appare subito come un momento inferiore, di caduta o di dispersione, perché è il mero sistema dei bisogni e del loro appagamento attraverso l'istituto privatistico del contratto. In altri termini, la società civile è la sfera economica dell'egoismo universale, nella quale gli individui si trattano reciprocamente come mezzi e sono uniti solo dai bisogni e da quella divisione del lavoro che genera interdipendenza fra di loro, in una universalità meramente formale, dominata dalla produzione-scambio-consumo. Essa è tenuta insieme dall'amministrazione della giustizia e dalla polizia o amministrazione. Insomma: la società civile è la moderna economia di mercato.

Il concetto nuovo di società civile pone un terzo termine fra sfera pubblica e sfera privata, sulla cui distinzione era cresciuto lo Stato moderno: la sfera sociale. Ma, per intendere genuinamente questa, che in realtà è la sfera dei bisogni non solo materiali dell'individuo, bisogna ripercorrere la storia dell'affermazione dell'individualismo, che avrà il suo culmine nell'età della rivoluzione democratica con le Dichiarazioni dei diritti dell'uomo e del cittadino.

L'individualismo fu un prodotto o una conseguenza dell'assolutismo, proprio per la perdita di peso politico delle strutture sociali su cui si reggeva la vita comunitaria: la famiglia e le corporazioni, le città con le loro autonomie e le signorie nobiliari e, con esse, la religione,

sempre più subordinata al politico. È una conseguenza delle guerre di religione che si avverte chiaramente nella Francia della prima metà del Seicento e che avrà la sua compiuta teorizzazione in Hobbes, rifugiatosi, all'avvicinarsi delle guerre civili, proprio in Francia, dove pubblicò il De cive (1647) e stese il Leviathan (1651).

Il clima culturale francese - dominato da un Montaigne, che aveva consumato sino in fondo la delusione politica di un Moro e di un Erasmo - mostra, nonostante la divisione fra libertini e giansenisti, un comune orientamento di scetticismo e di relativismo nei confronti dei valori politici. Cessa, così, l'impegno civile, ci si estranea dalla politica; e l'etica viene ricercata e fondata nel proprio foro interiore, nella propria soggettività, e quindi in una sfera del tutto privata: essa non vuole avere contatti non solo con il politico, ma neanche con la società, depositaria delle tradizioni e dei conformismi, sede di masse passive e inerti, ma sempre capaci di scatenarsi in modo irrazionale sotto la spinta delle passioni. L'uomo ricerca solo in sé le proprie certezze - come fa Cartesio, che parte dal famoso cogito, ergo sum - auspicando dallo Stato solo atteggiamenti di tolleranza e di neutralità nei confronti della sua sfera privata. Questa sfera riguarda la cultura e la religione, perché, a muoversi in questa direzione, è solo un movimento intellettuale fortemente elitario. Questo soggettivismo relativistico conosce per diretta esperienza tutti i pericoli cui andrebbe incontro se si trasformasse in sociale e in politico: per questo, terrorizzato di fronte al caos della politica, accetta l'ordine dello Stato, ritenendo però che i veri valori si diano solo nella sfera privata. Nasce la scissione fra sfera interiore e sfera esteriore; e di qui la necessità, talvolta, della dissimulatio, per cui al sovrano si deve solo un'obbedienza esteriore: l'uomo vive la sua solitudine mondana.

La politica, cioè lo Stato, è il regno del non valore: chi ha meglio espresso questa posizione è stato Blaise Pascal: "La giustizia è soggetta a contestazione; la forza si fa riconoscere di primo acchito, e senza dispute. Perciò non si è potuto dare la forza alla giustizia, giacché la forza si è levata contro la giustizia, affermando che solo essa era giusta. E così, non essendosi potuto fare in modo che quel che è giusto fosse forte, si è fatto in modo che quel che è forte fosse giusto" (Pensées, par. 298). È la logica dei "quattro lacché": nell'impossibilità di trovare un criterio ideale di ordine e di giustizia, bisogna accontentarsi della certezza della forza, sola capace a garantire l'ordine e la pace. e un accettazione utilitaristica dell'assolutismo, dello Stato ridotto a mera forza. Il potere appare però ormai del tutto sconsacrato, l'ordine spoglio di valori e di ideologie, del tutto esterno alla morale

degli individui. Di fronte al re o al tiranno (ma anche al popolo) bisogna sempre avere une pensée de derriere la téte, pur prestandogli un'obbedienza esteriore, perché l'individuo deve elevarsi a ordini superiori a quello della carne: l'ordine delle scienze (les recherches de l'esprit) e infine quello della sagesse, che è solo in Dio. Il primo ordine non può nulla sugli altri due.

Hobbes, ma con un interesse più marcatamente politico, continua e perfeziona questa tendenza: sono gli individui, in base al calcolo utilitario della loro ragione, a creare lo Stato, uno Stato che ha un solo fine, quello di garantire la pace. Ma la pace non consiste nel semplice vivere, consiste piuttosto nel vivere "in modo piacevole". Ciò è possibile attraverso il lavoro e il risparmio, che consentono l'arricchimento individuale, e quindi attraverso i commerci e le industrie: lo Stato dovrà perciò rispettare le regole del mercato interno, salvo non minaccino la sua esistenza. Per questo lo Stato deve agire razionalmente in vista del suo scopo, eliminando dalla sua condotta ogni elemento passionale o religioso, in quanto fonte di disordine. Ma lo Stato, per garantire la pace, è anche detentore del giudizio sovrano sul bene e sul male; e la sua interpretazione è indiscutibile. Lo Stato è così una macchina, uno strumento artificiale per la pace, e la politica, che perde ogni riferimento a un valore, diventa una pura tecnica. Lo Stato di Hobbes chiede al suddito solo un'obbedienza esteriore, ma rispetta il suo foro interiore: gli lascia le sue soggettive opinioni, purché non diventino politicamente rilevanti.

Lo Stato organico, proprio della tradizione medievale, scompare: fra lo Stato macchina, paragonato a un edificio costruito da un architetto, e l'individuo c'è - o ci deve essere - il vuoto. Hobbes, certo, ammette società intermedie (i systems) politiche e private, ma sono create o concesse dal potere sovrano. Per lui, infatti, causa di "infermità di uno Stato è la smodata grandezza di una città [...] come anche il grande numero di corporazioni, che sono come tanti Stati minori nelle budella di uno maggiore, simili a vermi negli intestini di un uomo naturale" (Leviathan, II, 29). Hobbes non è soltanto ostile alle città, con le loro autonomie, alle università, dove si può discutere pubblicamente di tutto, alle sette religiose, che liberamente interpretano la verità, ai partiti, che propongono la loro particolare concezione del bene comune, ma anche - e soprattutto - alle crescenti e più forti corporazioni proprietarie; così, per lui, la proprietà non e un diritto originario, ma una semplice concessione dello Stato, sempre revocabile, perché la grande proprietà con il potere che ne consegue - può essere un elemento della sua disgregazione.

Nella radicale antitesi, propria dell'assolutismo, fra individuo e Stato, fra privato e pubblico, non c'era spazio per una dispiegata società civile veramente autonoma, per l'incontrarsi e l'associarsi degli uomini per fini non immediatamente politici, perché il giudizio sulla loro politicità spettava insindacabile allo Stato. Eppure in Francia, proprio dal disimpegno politico degli intellettuali erano nati circoli, ritrovi culturali e cenacoli scientifici, erano nate nuove strutture sociali basate sull'associazione.

Il primo a valorizzare questa nuova realtà non politica o pre-politica fra individuo e governo è stato Locke, ma essa era anche implicita nei contrattualisti che distinguevano il pactum unionis, che dà origine alla società, dal pactum subiectionis, che instaura il governo: la societas civilis, che un tempo equivaleva a res publica, appare ora come una nuova realtà, perché è una societas sine imperio. Sul finire del Seicento Locke ha dietro le spalle il fiorire di libere e volontarie associazioni, che - tramite il duttile strumento giuridico del covenant, dell'incorporation e del trust - agivano nel campo sociale: erano chiese e società per azioni, club e accademie scientifiche. Oltre a esse ci sono le famiglie, nate dal contratto, poi le comunità e le città incorporate sottomesse al commonwealth: sono queste libere associazioni, queste società "libere e volontarie" a costituire il tessuto della società civile, col diritto di emanare norme e leggi, anche se sottoposte al governo politico. I pilastri portanti della società civile sono due: il mercato e l'opinione pubblica, il potere economico e il potere filosofico, che così vengono chiaramente distinti dal potere politico; ciascuno ha i propri specifici organi di sanzione nel mercato e nell'opinione pubblica, mentre il governo ha in mano solo la coercibilità della legge. La rottura con Hobbes è completa, perché, per lui, le opinioni, se non restano private, e la proprietà assoluta del cittadino sui suoi beni, tale da escludere ogni diritto del sovrano, sono due cause che indeboliscono e dissolvono lo Stato.

Locke ci parla, nell'Essay concerning human understanding (1690), di una "legge dell'opinione o reputazione", che è una vera e propria "legge filosofica": essa è una norma riferita alle azioni, per giudicare se siano virtuose o viziose. Gli uomini, nel formare la società politica, hanno rinunciato, a favore del potere politico, a usare la forza contro un proprio simile, ma hanno conservato intatto il potere di giudicare in sede morale le sue azioni. È un giudizio espresso per "consenso di privati", che ha la sua sanzione in una censura privata. È un giudizio sostanzialmente morale, che inizialmente si pronuncia contro privati ma, proprio con l'estendersi del numero dei club e dei circoli e con l'affermarsi della

stampa, può investire anche l'azione del governo: l'opinione pubblica diventa tale non solo nel momento della sua formazione (i privati che parlano in pubblico), ma anche nel suo oggetto (la cosa pubblica). L'opinione pubblica diventa il fondamento di legittimità di un governo libero, e in essa si deve legittimare il potere delle assemblee rappresentative, secondo il costituzionalismo liberale di B. Constant.

Mentre nella libera Inghilterra, secondo E. Burke, l'opinione pubblica si formava nei negozi e nelle manifatture, perché ogni uomo aveva interesse a tutte le questioni pubbliche e anche il diritto a manifestare un'opinione su di esse, nel continente, in cui esistevano regimi più o meno assolutistici che impedivano ai privati di pronunciare giudizi sul pubblico, l'opinione pubblica si presenta con caratteristiche strutturali assai diverse: non è la gente comune, il pubblico raziocinante, a formare l'opinione pubblica, ma i sapienti della res publica luterana, che si presentano così come gli interpreti della ragione e non dell'opinione. Solo gli intellettuali costituiscono "il pubblico che giudica, cioè che pensa", cui spetta da un lato il dovere di illuminare il governo sui suoi doveri e, dall'altro, di spandere lumi su tutte le classi del popolo per educarlo (così da d'Alembert a Diderot e a Kant). Gli intellettuali si costituiscono come un ceto separato fra il potere politico e il popolo, in un ambiguo rapporto pedagogico sia col primo che col secondo. Ma questi intellettuali, privi di pratica negli affari e nell'amministrazione, più portati alle questioni generali e astratte della filosofia che ai problemi empirici della politica, incuranti dei dati di fatto e fiduciosi soltanto nella teoria, a volte si dedicano alla ricerca del nuovo e dell'ingegnoso, a ciò che impressiona e seduce, piuttosto che a ciò che è utile: si ponevano così le premesse di un paludamento filosofico delle passioni sociali e quindi dell'ingresso nell'età delle ideologie.

Parimenti il Locke, sia nel secondo Treatise of government (1690), sia nelle Considerations of the consequences of the lowering of interest (1691), scopre la nuova struttura del mercato, la nuova economia di scambio basata sulla moneta. Dato che la terra è limitata e, oltre a un tanto, l'aumento della produzione non è possibile, la ricchezza di una nazione va cercata non già nel prodotto della terra o nel possesso di metalli preziosi, ma nel commercio, il quale è la vera via per creare ricchezza. Da questa impostazione derivano tre importanti affermazioni, che rompono con le concezioni economiche medievali. Sulla scia di Aristotele si credeva che il guadagno di uno rappresentasse la perdita per un altro e pertanto la crematistica, volta a massimizzare l'utile individuale, era da condannare. Per Locke, invece, con il commercio (e questo si verificherà a maggior titolo con la manifattura)

l'incremento di ricchezza di uno non va a detrimento dei suoi vicini. Inoltre, per Locke, il valore di una cosa non dipende da qualcosa a essa naturale o intrinseco, ma dalla legge della domanda e dell'offerta, dal fatto che vi siano più compratori o più venditori. Pertanto, tutto ciò che ostacoli il prestito a interesse del danaro, fuori dalla logica del mercato, è da condannare: siamo totalmente usciti dalla condanna moralistica dell'usura, ma anche dalle politiche mercantilistiche dirette a favorire il danaro a buon mercato. Era la prima intuizione della moderna economia, basata sul mercato e sulla possibilità dell'aumento della ricchezza attraverso l'investimento del capitale: era una nuova realtà, che si era lentamente formata nel tempo e che ora stava rigogliosamente crescendo dentro lo Stato.

Nasce la moderna economia con l'entrare in crisi della casa, cioè della famiglia, come unità produttiva che mirava in primo luogo alla propria sussistenza. È il commercio che sfalda i rigidi confini dell'economia domestica: i suoi orizzonti ora si spostano sul mercato, ma così essa si impoverisce, dato che, non più guidata dalla realtà umana della famiglia, accetta una logica esterna e meramente quantitativa. La casa si svuota, perché alla casa-azienda autarchica si sostituisce la manifattura (e poi la fabbrica) e l'impresa agraria capitalistica. Sulle rovine della casa appare la società civile: il mercato è il luogo dove si scambiano le merci, ma possono scambiarsi anche le idee. Nasce una nuova socievolezza umana, una societas che si ritiene ˙civile', perché civilizzata, e si scoprono nuovi legami fra gli uomini, che possono essere dettati dall'interesse, ma anche scaturire dalla naturale simpatia.

Questa nuova realtà economica non poteva lasciar indifferente lo Stato, il quale reagiva con diverse politiche mercantilistiche, che avevano però sempre come fine, in primo luogo, il suo benessere e non quello dei singoli cittadini. Infatti la ricchezza della nazione era presa in considerazione dal punto di vista della potenza, e quindi della ragion di Stato: la sua ricchezza veniva fatta dipendere, in primo luogo, dal possesso di metalli preziosi. In un periodo di crisi economica, restava pur sempre necessario mantenere costosi eserciti pronti per la guerra, pagare una crescente burocrazia e anche soddisfare le spese delle corti (non borghesi), che miravano allo splendore. Il reddito nazionale era alla base della potenza dello Stato. Così si cominciò a procedere a una riduzione dei dazi interni e delle gabelle locali, per facilitare gli scambi: ciò servì anche, sul piano politico, a rafforzare il centro, la capitale, sulle altre città, per meglio controllare finanziariamente l'economia nazionale.

Lo Stato era sempre più attento - con la politica doganale - non solo a rendere attiva la bilancia commerciale, disincentivando l'entrata di prodotti stranieri, ma anche a favorire lo

sviluppo economico e le proprie manifatture, ostacolando l'esportazione di materie prime, perché venissero utilizzate in loco, e mantenendo bassi i prezzi dei beni di prima necessità, affinché il costo del lavoro non crescesse. Altre prerogative del re - ricordate dal Bodin come poco importanti, perché riassunte e inglobate in quella di fare le leggi - come il diritto di battere moneta, di fissare pesi e misure, dazi e dogane, portano all'unità di moneta, di peso e di misura e alla possibilità, per lo Stato, di condurre una politica commerciale di tipo mercantile. Diritti vecchi, ma, intensificandone l'uso, lo Stato si mette in grado di intervenire nell'economia, sempre mosso dalla sua ragion di Stato.

L'individuo aveva accettato l'assolutismo, perché questo era il solo mezzo certo che gli garantisse il bisogno primordiale della pace e poi gli assicurasse il benessere: era un'accettazione utilitaristica, nella quale lo Stato era concepito in funzione dell'individuo. Ma poi i suoi interessi e i suoi bisogni aumenteranno o si diversificheranno, e quella cornice di potenza non sarà più adeguata a esprimerli: può accadere che la razionalità della macchina burocratica palesi le proprie inefficienze o la propria irrazionalità di fronte a nuovi e diversi bisogni. La società civile era cresciuta e, con essa, si erano moltiplicati i suoi valori come i suoi interessi. La società, attraverso la politica della tolleranza religiosa, aveva imparato ad accettarsi come diversa - le fedi erano differenti -, ma sotto una stessa legge e uno stesso re; attraverso il mercato gli uomini, che perseguivano il proprio utile, erano si in concorrenza e in conflitto, ma erano solidali nel difendere questo nuovo spazio economico e gli interessi che esso esprimeva. Il pluralismo, cioè l'accettazione del nuovo e del diverso in un pacifico confronto o in una pacifica concorrenza, stava apparendo e, con esso, l'individuo si sentiva più forte e la società più matura. Individuo e società erano così spinti a riappropriarsi del politico, cioè dello Stato, che era tutto incardinato sul re.

Per riappropriarsi del politico c'era un solo strumento, uno strumento antico: la rappresentanza. Il dualismo fra re e ceti, Stato e società era mediato da un esile filo, le assemblee di stato. Il loro antico compito era quello di consentire alle imposte, proprio in omaggio al valore costituzionale della proprietas; ma con la crescita dello Stato era apparso un nuovo potere, quello sovrano di fare le leggi, e pertanto la società, per esprimersi, doveva dare battaglia su questo nuovo terreno, quello della sovranità, e anche minacciare la prerogativa del re nella politica estera. Dietro la facciata del potere discendente dei re, con cui si era formato lo Stato, comincia ad apparire un potere ascendente, che esprime la nuova realtà della società, che sente come le questioni politiche la tocchino da vicino. Per le grandi

masse della popolazione resta ancora valido il principio tradizionale del diritto divino del re; ma per una società in movimento non basta più quella legalità, che l'assolutismo pareva voler garantire; è necessaria una nuova legittimità, un nuovo fondamento all'obbligazione politica, in un potere ascendente.

5. Rappresentanza: antica e moderna

Se l'idea di rappresentanza (repraesentatio) è antichissima, anche la rappresentanza come istituzione è antica e risale al feudalesimo, sviluppandosi poi nel tardo Medioevo - per successive differenziazioni istituzionali - dal magnum consilium del re. Nonostante le tendenze assolutistiche insite nella formazione dello Stato moderno, si può cogliere una continuità fra la rappresentanza degli antichi e la rappresentanza dei moderni, una continuità che conosce rotture o meglio un periodo di interruzioni, ma anche lente e profonde trasformazioni. L'assolutismo, che pone nel re l'unico centro di potere, un potere indivisibile e non soggetto a obblighi di tipo contrattuale, è certamente ostile alla rappresentanza; ma, nella nuova lotta per la sovranità, anche quest'ultima subisce l'impatto col moderno e da esso viene razionalizzata. La prima forma di rappresentanza veramente moderna si ha in seguito alla Rivoluzione americana con la Costituzione del 1788, la quale prevede una rappresentanza eletta, a suffragio (quasi) universale, dai singoli cittadini, e quindi su basi individualistiche. Le vicende degli Stati europei sono più complesse e più tortuose; e alcuni giungeranno a questa forma di rappresentanza solo nel Novecento.

L'antica rappresentanza si basava sui ceti, sugli stati, sugli ordini: era una rappresentanza organica e corporativa, che privilegiava alcuni gruppi della popolazione che rappresentavano il territorio, i quali, in cambio di concessioni fiscali, ottenevano immunità, privilegi, diritti. Questi corpi (ceti, stati, ordini) sono una realtà - proprio perché ci muoviamo in una società corporativa - insieme sociale e giuridica, che risponde alla visione organica della società. Essa è bene ordinata quando è costruita su tre ordini funzionali: i sacerdoti, i guerrieri, i lavoratori; o il clero, i nobili, il terzo stato; o i colti, i militari, i produttori. Questa concezione trifunzionale è antichissima e risale alla protostoria dei popoli indoeuropei, fondandosi su una concezione religiosa, simbolica e cosmologica della società; è una struttura profonda, quasi un archetipo collettivo, che sopravvive nella visione

ch'essi hanno della rappresentanza. Essa è ancor viva all'inizio dell'età moderna, e viene ribadita proprio da un teorico della sovranità, Ch. Loyseau, nel suo Traité des ordres et simples dignités (1610). La contrapposizione fra la sovranità del monarca e i ceti sarà alla base della moderna monarchia dualista, cosiddetta perché il potere resta diviso fra il re e la rappresentanza. Questa tensione fra unità e diversità (o molteplicità) è un dato strutturale e non riesce a raggiungere nell'età contemporanea una superiore unità; se la trova, la pone o nell'unità (lo Stato) o nella pluralità (la società); o vede nello Stato il tutto, che ingloba la società, o vede nel governo solo una parte del più vasto sistema sociale.

La formula politica, con cui razionalizzare questa complessa realtà, fu quella greca e rinascimentale del governo misto, secondo la quale il miglior governo, e anche il più duraturo, è quello che vede partecipare al sommo potere - in età moderna quello di fare le leggi - l'uno (il re), i pochi (la nobiltà), i molti (il popolo). La formula del governo misto fu usata durante le guerre di religione in Francia nella seconda metà del Cinquecento, e venne sconfitta; poi in Inghilterra, durante le guerre civili a metà del Seicento, e trionfò con la Gloriosa Rivoluzione del 1688-1689; ebbe la sua sistemazione teorica con Locke e la sua divulgazione con Montesquieu. Il governo misto si ispirava a un ideale di equilibrio dei poteri, una vera e propria balance of powers fra tre realtà sociali e politiche (il re, la nobiltà, il terzo stato), la quale impedisse che una di esse potesse imporre la propria egemonia, perché tutte partecipavano al supremo potere e solo il loro accordo cioè un compromesso poteva dar luogo a una legge valida. Era un salto rispetto alla monarchia "armonica" del Bodin, perché in questa il potere del re restava assoluto: continua però l'ideale dell'equilibrio, perché il re di Bodin doveva governare in modo armonico, mescolando il principio aristocratico e quello democratico. Il governo misto, con Locke e ancor più con Montesquieu, è strettamente legato al principio della separazione dei poteri: il re, che partecipa al potere legislativo, resta titolare del potere esecutivo (e anche della prerogativa di decidere liberamente nei casi eccezionali), mentre il potere giudiziario, che nel Medioevo faceva capo al re sommo giudice, acquista la sua autonomia, come mero esecutore della legge e quindi senza alcun reale potere.

In questo processo, in questa lotta fra re e ceti, l'Inghilterra era avvantaggiata: essa contrapponeva al re un Parlamento bicamerale, nel quale nella Camera alta sedevano i Lords spirituali e temporali e nella bassa i comuni. Questo Parlamento esercitava, o ambiva a esercitare, una duplice funzione: quella antica di concedere le imposte e quella moderna di

consentire alle leggi, in base al fatto che, in quanto Alta corte, era un organo della iurisdictio. La Francia aveva i Parlamenti, corti sovrane di giustizia, per registrare gli editti del re al fine di verificarne la costituzionalità,e gli Stati generali per le imposte; istituzionalmente, la società era dunque più debole nei confronti del re. Ciò nonostante, anche in Inghilterra il Parlamento non venne convocato dal 1629 al 1640, mentre in Francia l'intervallo fu assai più lungo, dal 1614 al 1789, quando, alla vigilia della Rivoluzione, vennero riconvocati gli antichi stati del regno. La situazione certamente precipitò con rapidità e si ebbe subito un'Assemblea, prima nazionale e poi costituente; ma con la Restaurazione si tornò al modello inglese del 1688-1689, anticipato dal Locke e poi teorizzato dal Montesquieu. Questo modello, per alcune nazioni, durò sino alla prima guerra mondiale, sia pure con un progressivo affievolimento.

Il modello ottocentesco era ancora quello antico: quello del governo misto e della monarchia dualista. La rappresentanza, infatti, era ancora cetuale, perché nella Camera alta sedeva la nobiltà, e nella Camera bassa, per la ristrettezza del suffragio, solo la borghesia: certo, la concezione individualistica aveva infranto il vecchio corporativismo, ma pur sempre a un organo dello Stato corrispondeva un ceto sociale, mentre restava non rappresentato quello che nel 1848 A. de Tocqueville chiamerà il popolo e Karl Marx il proletariato. La società borghese individualistica, affermando di rappresentare la nazione, si era emancipata e aveva raggiunto il politico, ma, proprio perché borghese, restava fedele all'antica distinzione fra Stato e società civile. Il re, oltre al monopolio dell'esecutivo e a partecipare alla legislazione, aveva un forte potere di decisione nel campo della politica estera e un potere di prerogativa nei casi di eccezione, ma la cosa importante era che le grandi organizzazioni burocratiche facevano capo a lui, che rappresentava l'unità dello Stato.

Con il governo parlamentare, dove il re regna e non governa, la monarchia dualista viene lentamente svuotata: il governo dipende solo dalla maggioranza nell'Assemblea elettiva, mentre la Camera alta o si trasforma, diventando anch'essa elettiva, o perde il suo peso politico. Nel contempo, le maglie del suffragio elettorale tendono ad allargarsi e quello maschile diventa universale (salvo in Francia, che lo anticipa dopo la Rivoluzione del 1848) nella maggioranza degli Stati europei a cavallo della prima guerra mondiale. La rappresentanza cetuale era finita, ma era anche iniziato il crollo delle monarchie con l'instaurazione della repubblica in Germania e in Austria dopo la prima guerra mondiale. Sembra veder verificato il detto di Machiavelli e di Montesquieu: senza nobiltà, niente

monarchia. In seguito alla rivoluzione industriale i nuovi protagonisti politici diventavano la borghesia, nella quale si era dissolta la nobiltà, e il proletariato, politicamente organizzato nei partiti socialisti, ma restava intatto il vecchio problema dell'equilibrio. Fra le due guerre mondiali il pensiero politico e giuridico continuava però a ritenere che lo Stato di diritto sarebbe sopravvissuto solo se avesse mantenuto in modo rinnovato i tre principi politici, il democratico, l'aristocratico, il monarchico, cioè il consenso, la selezione delle élites, l'unitarietà del comando.

Se il tragitto verso la moderna rappresentanza è stato lungo e tortuoso per gli Stati europei, il concetto moderno di rappresentanza era stato chiaramente espresso dall'individualista Locke nel secondo Treatise of government, non certo dove parla del Parlamento inglese, ma dove tratta del principio di maggioranza (par. 96, 98) nell'assemblea rappresentativa: la maggioranza consente alla società di deliberare come un sol corpo e in essa soltanto è possibile ritrovare l'unitarietà della volontà politica; è la maggioranza che esprime la volontà dello Stato, non il compromesso fra i ceti. La rappresentanza non esprime ceti, ordini, stati, ma "la varietà di opinioni e il contrasto di interessi" che si danno nella società. Per Locke sono ancora opinioni e interessi individuali ma, alla fine del Settecento, in Burke e Hume si evidenzia già l'organizzazione tramite i partiti politici, che vengono classificati distinguendo quelli che mirano al solo interesse da quelli che perseguono ideali più generali. Allora non si poneva chiaramente il problema se fosse possibile conciliare il principio di maggioranza, di una maggioranza capace di prendere vere e autonome decisioni, con quella pluralità di opinioni o di interessi che si davano a livello sociale, anche se lord Bolingbroke aveva tanto insistito per un "re patriota", che sottraesse il destino della nazione alla guerra delle fazioni.

Ma erano già poste le condizioni perché l'attenzione, di chi volesse osservare il politico, si spostasse dallo Stato alla società. Il primo a intuire e a porre il problema è J. Madison (The federalist, n. 10, 1788), il quale vede come i partiti, da lui chiamati "fazioni", possano incrinare la solidità dell'Unione, impedirle di perseguire il bene pubblico, perché sono spinti dalla passione del loro particolare interesse contro "gli interessi permanenti e complessi della comunità". Dato che Madison non vuole eliminare la libertà, che pur riconosce come causa delle fazioni, dato che nella società vi sono opinioni differenti e interessi contrastanti, bisogna cercare soltanto di limitare i loro perniciosi effetti: questo è possibile in un grande Stato, dove c'è una maggior varietà di opinioni e di interessi, dato che proprio questa

pluralità impedisce che una fazione o un gruppo "possa superare e opprimere gli altri". Erano poste le basi della teoria pluralistica, la quale, approfondita da Tocqueville, apparirà solo nel Novecento, quando il fenomeno sociale dei partiti, dei sindacati, dei gruppi di interesse e di quelli di pressione diventerà macroscopico, e quando più attenta si farà l'analisi del processo di formazione delle decisioni politiche. Più gruppi e più centri di potere, anche in conflitto fra di loro, impediscono, proprio per il loro equilibrio, che un centro possa diventare dominante ed egemone. Sotto altre spoglie, rispetto al governo misto, continua l'ideale dell'equilibrio o della bilancia fra pesi e contrappesi, ora sotto la forma di una conflittuale armonia dei gruppi. Questo principio dell'equilibrio, variamente formulato, accompagna tutta la storia dello Stato moderno.

In realtà le teorie pluralistiche nascono in polemica contro lo Stato moderno, contro la tendenza alla concentrazione e all'unificazione del potere, contro un'autorità onnicompetente e onnicomprensiva, insomma contro la sovranità e contro l'assolutismo. Nel Novecento vi sono due teorie che si contrappongono e che riflettono le contraddizioni attraverso le quali si era formato lo Stato moderno: quella giuridica, monistica, che tutto incardina nello Stato e nella sua volontà sovrana, e quella politologica, pluralistica, che privilegia i gruppi e la società in cui essi si muovono. Sono due teorie cariche di opposti valori politici: lo Stato, come portatore dell'universalità, se non dell'eticità, e la società, come luogo della libertà e quindi della diversità. È uno scontro teorico in cui appare ancora una volta - la difficoltà di mediare il vecchio dualismo fra monarca e ceti, fra Stato e società, fra unità e pluralità, perché la prima porta all'assolutismo (o al dispotismo), la seconda alla paralisi (o all'anarchia). Problema teoreticamente non solubile, proprio perché in re, nelle cose, col Novecento la realtà diventava sempre più complessa e le antiche classiche distinzioni non consentivano più di orientarsi in essa.

Rispetto alle spinte o al fine ultimo dello Stato assoluto, c è infine da registrare una netta inversione di tendenza: la sua ambizione era stata quella di spoliticizzare o neutralizzare politicamente la società, ma, con il liberalismo prima e con la democrazia poi, la società comincia a ripoliticizzarsi, anche se questa ripoliticizzazione viene neutralizzata, per non giungere alla guerra civile, dall'accettazione delle regole del gioco: la guerra diventa un gioco attraverso il rispetto di regole e di procedure giuridiche, per cui gli avversari sono semplici concorrenti nel mercato politico ed elettorale (i partiti), come in quello economico (i sindacati). I partiti prima e poi i sindacati diventano, così, i soggetti della politica, ma

inizialmente i primi erano organizzati solo a livello parlamentare, mentre i secondi si muovevano solo sul piano della società civile, secondo le regole e la logica del mercato, con un nuovo strumento: lo sciopero. Governo rappresentativo e società civile restavano ancora distinti: il vero problema si affaccerà con l'incontro fra potere ascendente e potere discendente, fra sovranità popolare e accentramento amministrativo, fra società e Stato, fra partecipazione e burocrazia: l'avvento della democrazia è solo una dislocazione del potere, che non distrugge lo Stato di apparati, costruito dai re, ma lo rafforza e amplia le sue competenze.

6. Stato e cultura

La costruzione dello Stato avvenne nell'età della rivoluzione scientifica, che aveva capovolto l'antico modo di accostarsi alla natura, la quale è ora vista in modo disincantato e senza fantasia o miti, cioè in modo meccanico e matematico, perché possiede sue proprie leggi sperimentabili. Questa misurabilità della natura coincide con la sua fattibilità, il che rafforza le possibilità tecnologiche di usare la natura per fini umani. Siamo in un nuovo clima di opinione, dove si è dominati dalla razionalità in vista dello scopo o del risultato: la natura può essere costruita artificialmente come lo Stato. La nuova scienza nasce e si sviluppa al di fuori della cultura delle corti dei re, dominate dal manierismo, in cui si esprime la dissimulatio politica, e dal barocco, che è un mero simbolo della potenza. La nuova scienza ha un altro fine, quello indicato da F. Bacone: "sapere è potere".

È ovvio che lo Stato sia interessato a trasformare le scoperte scientifiche in tecnologie operative nel campo della guerra: gli arsenali per la fabbricazione delle artiglierie e gli opifici per la polvere da sparo sono stati generalmente una prerogativa sovrana e hanno utilizzato macchinari evoluti, spesso d'avanguardia, con maestranze specializzate e particolarmente fidate. Lo Stato, fin dal suo nascere, per ragioni di difesa e di offesa è stato un elemento propulsore dell'innovazione tecnologica nell'arte militare. Ma lo Stato non doveva pensare solo alla guerra: doveva anche pensare alla conservazione e all'aumento della propria prosperità, perché la sua forza dipendeva dal suo esercito come dalla sua ricchezza. Fra così posto di fronte al complesso problema di un'amministrazione che andava rinnovata nei suoi quadri come nelle sue idee direttive: molte scienze moderne, che oggi

hanno la loro cittadinanza nel sapere accademico, nascono proprio in questo periodo come scienze essenzialmente pratiche non ancora teoreticamente fondate; riferendosi tutte alla necessità di migliorare l'amministrazione, esse si pongono dal punto di vista dei bisogni dello Stato come apparato amministrativo. Si tratta di interessi che non vertono solo sulla mera amministrazione (sul problema delle finanze o della tassazione o della politica economica), ma anche sulle tecnologie produttive, come quella agricola, commerciale e manifatturiera. Lo Stato, così, è un elemento propulsivo della rivoluzione scientifica (alle cui sorti è direttamente interessato) in tutti quei campi nei quali si gioca il suo destino: lo Stato è il centro, a cui tutto va riferito (per questo durante l'assolutismo venne definito Gesamtstaat, lo Stato globale). La nuova scienza, però, è utile soltanto alla ˙poiesi', cioè alla produzione degli oggetti, non alla ˙prassi', cioè alla creazione di valori per l'azione.

La rivoluzione scientifica riduce il mondo (si tratti della natura come della società) a oggetto, a quantità misurabile, su cui operare in base a metri quantitativi e non qualitativi. Questo matematizzarsi dell'esperienza produce una rottura fra il sapere comune e il sapere scientifico; fra i valori e gli scopi; fra il mondo reale esperito ed esperibile dal singolo e la realtà di uno Stato costruito scientificamente; fra il mondo della vita, in cui l'individuo raggiunge le proprie certezze esistenziali, e l'impersonalità di un comando lontano, che ha altrove la sua logica; fra il mondo della coscienza, nel quale - in rapporto comunicativo con gli altri uomini - si formano le idee e i valori e si elaborano i significati delle cose e delle azioni, e un'amministrazione impersonale e oggettiva, che agisce per fini suoi, senza preoccuparsi se siano o non siano dotati di senso per la popolazione.

Fino a che le grandi masse della popolazione continuavano a credere alla consuetudine e al sacro, cioè al diritto divino dei re, fino a che continuavano a credere a un principio comprensibile nel mondo della vita, la legittimazione del potere era salva, perché l'obbligazione politica trovava un fondamento nei valori del singolo. Ma, con il secolarizzarsi della cultura politica e con il suo diffondersi (prima con il liberalismo e poi con la democrazia), il comando esterno del sovrano non era più sufficiente a dare coesione alla società, appunto perché era un comando esterno. Fin che la secolarizzazione toccò ristrette élites, la legittimità del potere trovò un fondamento nella ragione: il dispotismo venne giustificato, purché ˙illuminato'. Ma, con l'ingresso di più vaste masse della popolazione sulla scena politica, bisognò trovare una coesione interna, che rispondesse alle esigenze del mondo della vita dei singoli individui, creando emozionali identità collettive.

La prima risposta fu l'idea di nazione (e poi il nazionalismo), che appare, come fatto politico o come fenomeno di massa, con le guerre rivoluzionarie della Rivoluzione francese, quando i soldati, cantando la Marsigliese, definivano ʿsacro' l'amore per la patria. Era necessario far riscoprire alle masse un nuovo sacro, di cui lo Stato burocratico amministrativo era sprovvisto, perché a cementarlo c'era soltanto il re e il freddo dovere d'ufficio in obbedienza alla legge.

Nello Stato nazionale si vide il culmine o la raggiunta completezza dello Stato moderno: è la nazione - meglio la nazione-popolo - a esprimersi, tramite la riconquistata sovranità, attraverso la personalità dello Stato, che le dà unità e capacità di agire: protagonisti della storia non sono più i re, ma le nazioni, o meglio lo Stato nazionale. Il dualismo fra società e Stato sembra superato. La vecchia, razionale e fredda ragion di Stato sembra trovare una sua sublimazione, in virtù della quale lo Stato-nazione diventa un valore assoluto, che giustifica moralmente i mezzi necessari alla sua affermazione: i supremi interessi nazionali restano l'ultimo obiettivo della politica, ma perseguito col fervore della passione e dell'entusiasmo, al punto che le guerre tornano a diventare guerre di religione, dirette a mobilitare la popolazione. Il concetto di nazione, come quello di popolo, indica però una realtà indistinta, in cui sfumano insieme sia quell'individualismo sia quella pluralità di opinioni e interessi di cui avevano parlato i primi teorici del sistema rappresentativo: in primo piano è lo spirito nazionale, la fraternità fra i cittadini di una stessa nazione, perché la nazione si vuole presentare come una vera e propria comunità, unita dalla lingua, dalla cultura, dalle origini, dai sentimenti. Ma, nell'Ottocento, a interpretare il popolo-nazione era ancora un più o meno ristretto strato della popolazione, quello dei ceti superiori, formato dai colti e dai dotti, dall'aristocrazia e dalla borghesia, e non ancora dalle masse. Sarà la prima guerra mondiale, ultima delle guerre nazionali, a ridare a tutte le nazioni la possibilità di farsi Stato: essa segnò un tragico spartiacque con il passato, nel quale guerre così micidiali non si erano mai combattute, e, insieme, impose il problema della nazionalizzazione delle masse da parte dello Stato.

Se il termine nationes è antichissimo, la nazione moderna non è stata però il risultato di una spontanea evoluzione sociale; è stata piuttosto una creazione dello Stato, dello Stato territoriale, che voleva unificare la popolazione entro i propri confini. In altri termini, non è il popolo-nazione a creare lo Stato, ma è lo Stato burocratico, questo arsenale di potere, a creare la nazione. Alla fine del Cinquecento noi non troviamo questa omogeneità di lingua,

di tradizioni, di diritto: in Francia, addirittura, si parlava, in sede politica, di tre razze (i Galli, i Franchi e i Romani), in Inghilterra pure (i Britanni, gli Anglosassoni e i Normanni); in Spagna abbiamo la Castiglia, l'Aragona, per non dimenticare la Granada e l'antichissima presenza basca. E la monarchia con la sua capitale, con la sua corte, con la sua burocrazia, con il suo esercito, con la sua scuola a realizzare le prime forme di integrazione nazionale, non certo in ossequio all'idea di nazione, che si affermerà fra i colti solo alla fine del Settecento, ma per il funzionamento stesso dello Stato burocratico: era necessario che una lingua nazionale si imponesse sopra i molti e diversi dialetti, era indispensabile che le antiche regioni storiche, ancora periferiche rispetto alla capitale, perdessero ogni radice che potesse stimolare il loro particolarismo. Tale è la storia della Spagna, della Francia e dell'Inghilterra. Potrebbe sembrare che l'italia e la Germania si affermassero come Stati nazionali secondo una logica diversa, in base a un movimento che sale dal basso, che ha il suo momento emblematico nelle rivoluzioni del 1848. Ciò è vero, ma è anche vero che, perché diventassero Stati nazionali, fu necessaria l'azione di due vecchi Stati, il Piemonte e la Prussia, che erano i meglio organizzati allo scopo: anche qui è lo Stato - ma in misura diversa - che conquista la nazione.

L'idea di nazione, unita al senso dello Stato, servì a dare una notevole integrazione ai ceti che volevano pesare politicamente - l'aristocrazia, la borghesia, la burocrazia, i colti e i dotti, le libere professioni - ma non penetrò sino in fondo al popolo. Nella seconda metà dell'Ottocento il popolo cominciò a integrarsi intorno all'ideologia socialista, che si poneva in radicale rottura con lo Stato rappresentativo borghese, considerato come uno strumento, in mano alla classe economicamente dominante, di sfruttamento della maggioranza della popolazione: ai valori nazionali venne così contrapposto l'internazionalismo proletario. All'etica individualistica e competitiva il socialismo oppose la solidarietà di classe, al fine di raggiungere una nuova forma di organizzazione sociale più autogestita, nella quale lo Stato, come apparato di potere coercitivo, si dileguasse. Sotto il profilo squisitamente politico era l'apparire di una nuova volontà sovrana, diretta a instaurare, tramite una rivoluzione, un nuovo ordinamento sociale e politico. Ormai i giacobini avevano lanciato il mito della rivoluzione: contro i valori e la società esistenti una nuova élite politica, fortemente ideologizzata, cercava di saldarsi - mobilitandole - con le passioni sociali, avendo la pretesa, in nome del presunto possesso della verità, di essere la nuova rappresentanza del futuro e quindi di potere, con l'uso della violenza, pianificare la storia. Attraverso il mito della

rivoluzione un filo rosso lega, durante tutto l'Ottocento, giacobinismo e bolscevismo: la violenza rigeneratrice avrebbe instaurato il mondo nuovo, cambiato il corso della storia, abbattendo gli antichi (e falsi) principi di legittimità.

Il problema centrale dello Stato liberale e poi - dopo l'estensione del suffragio - liberal-democratico divenne così quello dell'integrazione delle masse, necessaria per una più completa legittimazione, a sua volta indispensabile per rafforzare lo Stato sia all'interno sia all'estero. Il socialismo, dal canto suo, rispose con la lotta di classe: essa ebbe la sua massima espressione politica con la Comune parigina del 1871; cionondimeno, sino alla prima guerra mondiale, lo Stato riuscì parzialmente a integrare il socialismo e a ottenere questa legittimazione. Ma la guerra accelerò la socializzazione delle masse e la loro disponibilità a essere mobilitate dall'alto da partiti rivoluzionari. In Italia e in Germania, anche per la debolezza della formazione statale liberal-democratica, raggiunta da poco, il problema dell'integrazione delle masse nello Stato - quasi in risposta alla Rivoluzione bolscevica - venne risolto attraverso un regime totalitario, che si prefisse appunto la nazionalizzazione delle masse. Questo regime era totalitario, perché aspirava con la sua ideologia a permeare ogni momento della vita dell'individuo; ed era di massa, perché non voleva trattare con una società articolata nei suoi antichi gruppi, ma solo con individui sradicati, che avevano un rapporto diretto col capo, e tutto questo in nome di un nazionalismo esasperato, che era la perversione dell'antica idea di nazione.

Durante la seconda guerra mondiale - nell'Europa occupata - l'idea di nazione riprese forza proprio nella resistenza allo ʿstraniero', nella lotta patriottica contro l'invasore. A essa si accompagnò, per le forze di sinistra, l'esigenza di un rinnovamento della società e della costruzione di una società socialista; ma, quasi dovunque (con successo, però, solo nell'Europa occidentale) la liberazione nazionale fu anteposta alla rivoluzione socialista. Tuttavia, finita la guerra, dappertutto in Europa si verificò un rapido declino dei valori nazionali, non più capaci di dare unità e coesione alla comunità, al di sopra di quelle differenziazioni e di quelle diversità che una società pluralistica esprimeva: lo spirito di partito, spesso, appariva più forte dello spirito nazionale. Nell'Europa occidentale la società alternativa, la società socialista, la nuova sovranità, resta ancora la proposta dei partiti comunisti europei, ma è una proposta che - frenata dagli equilibri internazionali - deve ogni giorno venire a compromessi con una realtà in rapida trasformazione, nella quale cangiano le strutture politiche, come quelle sociali ed economiche.

Il problema centrale resta quello dell'integrazione delle masse nello Stato; ma, nel tramonto dell'idea nazionale e nel deteriorarsi dell'immagine di una società alternativa, è apparsa una nuova realtà, che ha radici assai più antiche: l'integrale secolarizzazione delle masse, spinte alla conquista di un maggior benessere. Di fronte a questa realtà lo Stato era del tutto impreparato, anche se a produrla era stata proprio la sua azione, perché, nei suo momento assolutistico, esso aveva affermato, come proprio valore, quello del benessere, oltre quello dell'ordine. In questa secolarizzazione i confini fra borghesia e proletariato diventano sempre meno chiari, e appare un'indistinta, anonima e omogenea classe media in continua espansione, la quale mira a veder garantito il proprio reddito e il proprio benessere tramite una protezione politica, fuori dal gioco del mercato.

Nel campo della cultura lo Stato, al suo sorgere, si mostrò favorevole alle scienze che riguardavano la poiesi, disinteressato per quelle che si riferivano alla prassi: aveva bisogno delle prime, perché gli servivano a costruire la propria potenza, ma era neutrale nei confronti dei valori, purché non divenissero politicamente rilevanti. Nell'età liberale e in quella democratica divennero determinanti, invece, alcuni valori, come i diritti dell'uomo e del cittadino e la nuova legittimità democratica: tutto questo - tramite la società civile - apriva uno spazio al manifestarsi e all'affermarsi di nuovi valori, che finivano poi per esprimersi nel governo rappresentativo. La liberal-democrazia non era mera procedura; era invece carica di valore, perché era la sola forma che consentisse a tutti i valori di esprimersi. Solo con l'affermarsi dell'idea di nazione prima e poi con il socialismo, lo Stato pretese di esprimere e di realizzare un'idea etica: la nazione o la giustizia. Nella seconda metà del Novecento, sconfitta dalla realtà l'idea nazionale e costretta - dalla realtà - quella di giustizia ad adeguarsi alle procedure democratiche, lo Stato sembra essere ritornato alla neutralità liberal-democratica: sulle sue spalle però grava il problema della socializzazione interiore dei valori sociali, perché da essa dipende in gran parte la coesione del corpo sociale; socializzazione resa difficile per l'autonomia degli apparati a essa preposti (istituzioni educative, mezzi di comunicazione di massa), che spesso si ergono contro il potere o si fanno banditori di controculture. (V. anche nazione).

7. Le partecipazioni incrociate

Col Novecento cominciano a incrinarsi gli equilibri dello Stato liberale, assestati nel rapporto fra tre sfere: quella privata, quella sociale e quella pubblica. E la diretta conse guenza del suffragio universale, della grande depressione economica del 1929, della seconda guerra mondiale. L'allargamento del suffragio spezza quell'omogeneità di classe che si esprimeva nella rappresentanza, e introduce nel mercato politico nuove domande, che si ispirano tutte al valore della giustizia si richiede una più equa distribuzione del reddito nazionale, per ridurre l'inferiorità economica delle vecchie classi subalterne, e una maggior sicurezza sociale per gli individui, in caso di infortuni e malattia, di disoccupazione e vecchiaia. La grande depressione economica costringe lo Stato a intervenire attivamente nel mercato, con politiche monetarie, con la programmazione, con la gestione diretta o indiretta di imprese industriali. La seconda guerra mondiale perfeziona questa capacità di controllo e di direzione dello Stato sull'economia, nella quale, in un'età di alta tecnologia, le commesse militari diventano un decisivo fattore di sviluppo produttivo.

Sembra di assistere al dispiegamento di tendenze che, se erano da tempo latenti o in atto, subiscono però ora un'intensificazione tale da mutare la natura dello Stato. Lo Stato assistenziale, che ha il suo inizio nella sua forma contemporanea con la legislazione sociale di Bismarck, è una versione perfezionata dell'antico Stato di Polizia; lo Stato supremo arbitro dell'economia è una versione aggiornata delle vecchie politiche mercantili, come le imprese nazionalizzate o a partecipazione statale hanno un loro precedente nelle manifatture reali; lo Stato industriale o meglio industrial-militare è una costante della storia degli Stati europei. L'intensificazione di questi processi sembra rispondere alla stessa logica che ha dominato la vita dello Stato: la propria potenza. Lo Stato non può imporre oneri alle classi subalterne senza concedere in cambio - un diritto di cittadinanza e di partecipazione, e deve intervenire nel conflitto sociale quando esso mette a repentaglio la sua forza; sempre per la ragion di Stato non può certo disinteressarsi delle crisi economiche, della disoccupazione, della propria base industriale. Sembra di assistere a una rapidissima dilatazione del potere dello Stato sulla società, col trionfare dell'antica minaccia dello Stato Leviatano, il quale, utilizzando tutta la potenzialità delle moderne tecnologie, può esercitare con maggior effettività il proprio dominio e controllare tutto il processo sociale. Sembra che lo Stato voglia direttamente gestire l'ordine sociale per mezzo dell'amministrazione, il vecchio tramite fra Stato e società.

Le cose, però, sono assai più complesse: basti pensare che a questa trasformazione dello Stato ha corrisposto il venir meno del primato della politica estera su quella interna o il lento sostituirsi dell'amministrazione alla politica. Nel contempo, più lo Stato estende i propri compiti e le proprie aree di influenza, più si dimostra incapace di esercitare il proprio potere, perché rallentato o paralizzato nel momento della decisione: uno Stato sempre più onnipotente, ma sempre più debole di fatto. Anche nel campo più antico di sua spettanza, quello dell'ordine pubblico, lo Stato si dimostra incapace di garantire ai cittadini la sicurezza nelle strade e nelle case, mentre il dissenso si manifesta sovente in forme violente e criminali.

Il filo conduttore della trasformazione dello Stato nel Novecento passa altrove, e lo si trova nell'evoluzione della società civile - e soprattutto del processo economico - dal piccolo verso il grande, con un conseguente dilatarsi di una nuova forma di burocratizzazione. È dalla società civile, cioè da un momento non pubblico, che viene intaccata la sfera statuale, come anche quella privata. Nella società civile gli individui cominciano a scoprire che l'unica cosa che hanno in comune è l'interesse privato, e quindi organizzano questo comune interesse privato al fine di subordinare e funzionalizzare il pubblico, lo Stato, a questo interesse, con la conseguenza di assorbire il pubblico e il privato nel sociale. La nuova realtà è contrassegnata dalla burocrazia - un tempo caratterizzante lo Stato - privata e sociale: a fianco dell'antico apparato, esterno alla società sono sorti nuovi apparati da questa creati.

Il partito politico è un'associazione privata o fra privati: nasce come gruppo parlamentare, dotato, nel momento delle elezioni, di una debolissima struttura organizzativa di notabili nella società. Oggi, il Partito organizzativo di massa ha una struttura burocratica permanente, capace di mobilitare capillarmente il consenso, appunto, delle masse. Ma questa struttura burocratica rappresenta un diaframma fra il votante (o l'iscritto) da un lato, e la reale azione dei dirigenti del partito dall'altro: essa rafforza solo le élites, che controllano la composizione delle liste elettorali e danno poi direttive agli eletti in Parlamento, col risultato di espropriare il deputato della propria autonomia. Così il partito ˙privato' espropria il ˙pubblico', cioè la rappresentanza.

Anche l'impresa, come società per azioni, nasce dall'unione fra privati. Ma, con la grande corporation, ci troviamo di fronte quasi a uno Stato nello Stato, sia per il numero dei dipendenti, sia per il fatturato, sia per la potestà normativa, sia per le iniziative che promuove nel campo so ciale. Inoltre le sue strategie negli investimenti e nella ricerca

incidono direttamente sull'autonomia dello Stato, mentre d'altra parte esigono dallo Stato ben precisi sostegni con politiche economiche adeguate, con investimenti nella ricerca scientifica, con la diffusione di un'istruzione sempre più adeguata a una società tecnologica. Il mercato dei consumatori privati tende a restringersi a vantaggio del mercato dei grandi produttori e dei grandi consumatori: i ˙grandi', proprio per la vastità degli interessi in gioco, hanno un potere di influenza sullo Stato; ne deriva che la classica distinzione ottocentesca fra Stato e industria scompare e si deve parlare di Stato industriale.

Locke, trattando della rappresentanza, aveva parlato di ˝opinioni e interessi". Ma due sono i fatti nuovi: gli interessi sono sempre più organizzati - organizzati burocraticamente e vengono interpretati da élites. Se prima trovavano una mediazione e un equilibrio nei meccanismi neutrali e automatici del mercato e - solo in seconda istanza un'espressione politica, ma mediata dall'opinione pubblica, nel Parlamento, ora questi ˙gruppi di interesse' sono diventati ˙gruppi di pressione' sul politico: sui partiti e sul governo, prima che sulla rappresentanza. Sono politicamente rilevanti gli interessi organizzati delle imprese, ma anche gli interessi organizzati dei lavoratori, che hanno come controparte lo Stato, per la redistribuzione del reddito nazionale e per sempre maggiori servizi sociali. Ma, anche stavolta, i sindacati sono in primo luogo grandi strutture burocratiche, che agiscono liberamente in base a una delega. Burocrazie partitiche e interessi organizzati burocratica mente: sono questi i nuovi attori politici, e il singolo viene sempre più relegato nella sfera privata o negli interstizi che questi giganteschi apparati gli concedono. Come all'azionista si è sostituito il manager, così al militante il politico di professione, al sindacalizzato il dirigente sindacale. La società si è burocratizzata e ha un potere sullo Stato; la mediazione del conflitto, d'altro canto, passa attraverso i vertici burocratici: il singolo individuo non conta.

Per completare il quadro, è necessario anche ricordare le nuove burocrazie create dallo Stato assistenziale (o welfare State) per soddisfare i nuovi bisogni di assistenza e di sicurezza dei lavoratori, ma anche gli interessi occupazionali di una nuova classe media, che continua a crescere fra l'antica borghesia e l'antico proletariato e che, per la propria sicurezza, sempre meno accetta la logica del mercato. Per la sicurezza sociale sono state create nuove burocrazie, nuovi apparati che, per essere al di fuori della classica cornice della vecchia amministrazione, sono più autonomi dallo Stato, che pur li finanzia, e tendono ad ampliare la propria sfera d'azione e a chiedere maggiori risorse: l'esame economico del

funzionamento delle burocrazie statali e parastatali oggi dimostra quanto siamo ormai lontani dal modello weberiano, costruito avendo come referente la vecchia burocrazia che era al servizio dello Stato per applicare lo Stato di diritto. In questi apparati c'è oggi un vero e proprio sviamento istituzionale, in quanto l'organizzazione non persegue tanto i fini assegnatile dalla comunità, ma i propri fini particolari: essa, infatti, cerca di massimizzare le entrate, alle quali però assai spesso non risultano corrispondere adeguati servizi; riesce altresì a sottrarsi al controllo dell'assemblea rappresentativa, anche perché questa non possiede gli strumenti idonei per esercitarlo; e, infine, ragiona sempre in termini di organizzazione e non di mercato.

Forse aveva ragione Hobbes, quando temeva che le corporazioni diventassero tanti Stati nel ventre del grande Stato e minassero la sua unità e la sua autonomia, necessarie in vista dei suoi compiti squisitamente politici. Oggi il processo decisionale dello Stato passa attraverso una pluralità di burocrazie e di tecnostrutture, che hanno diverse fonti di legittimazione, attraverso le quali la società si è fatta Stato, e lo Stato è divenuto sociale: è un processo decisionale, frammentato e distorto in vista di sempre nuovi fini particolari, un tempo ritenuti non pubblici, perché privati o sociali. In questa logica della grandezza burocratica si verifica l'affermarsi di un nuovo mercato in cui si fa politica tramite il contratto: il mercato politico. Le antiche autonomie, neutrali o spoliticizzate, vengono di nuovo coinvolte dal politico, come l'economia, la cultura e il diritto, nella misura in cui i conflitti si spostano in questi ambiti. Ogni interesse, se organizzato, diventa pubblico e quindi politico, anche se la soluzione è sempre più amministrativa che politica, perché si tratta solo di questioni economiche, da risolvere con procedure burocratiche. Ma a questa pluralità di burocrazie manca il momento di una sintesi unitaria, che può essere data solo da una volontà superiore sovrana, una volta espressa dal re, poi dal governo rappresentativo. Nei contrasti e nei conflitti fra queste burocrazie il vecchio Stato è ridotto spesso a essere un mediatore, e talvolta è solo una parte fra le parti: per la gestione di una nuova economia domestica collettiva, e quindi per un'amministrazione contrattata della casa.

Come il sociale - gli interessi privati divenuti comuni - ha invaso lo Stato, così ha pure intaccato la sfera privata. La crisi dell'autonomia e dell'autarchia della vecchia famiglia era cominciata all'inizio dell'età moderna, con lo spostarsi dell'economia dalla casa al mercato. Poi, con l'avvento della società di massa, si è verificata una sostituzione di valori: il diritto naturale aveva difeso, in continuità col passato, il carattere sacro della proprietà, una

proprietà però diversa dalla proprietà capitalistica, cioè dalla ricchezza e dall'accumulazione della ricchezza, perché era intesa come garanzia di libertà, di sicurezza e di protezione contro i rischi della vita. Ma, ben presto, la ʿricchezza' (accumulazione, alti stipendi, protezione sociale), con la logica di una politica economica basata su di essa, intaccò sempre più la vecchia proprietà. Riducendosi così la proprietà della famiglia al mero lavoro, solo la garanzia pubblica, attraverso la pressione degli interessi privati organizzati, può tutelarla dai rischi e garantirla nel soddisfacimento dei bisogni essenziali. Nel contempo la famiglia cessa anche di essere la sede dell'educazione, della protezione, del sostegno morale.

La famiglia si riduce all'individualità, e questa alla mera interiorità: ma, mentre lo Stato assoluto aveva rispettato questo momento, la moderna società di massa impone un conformismo non più esterno, ma interno, cioè un'adesione, perché agisce - come intuì Tocqueville - direttamente sull'anima, con una pressione psicologica, e non sul corpo: lo scopo è di rendere uniformi gli uomini nella loro interiorità. Dopo l'invenzione del telefono e della macchina fotografica (siamo agli albori delle moderne tecnologie), nel 1890 venne rivendicato un diritto alla privacy, il diritto di essere lasciati soli, di non essere ne visti, ne sentiti, proprio contro la pressione dell'anonimo sociale: ora le tecnologie si sono raffinate e un pubblico impaziente esige di veder soddisfatte le proprie curiosità sugli altri. La sfera privata, garanzia dell'autonomia dell'individuo, si è impoverita nella solitudine: fuori, in una società atomizzata, ci sono solo folle o masse, non l'antica res publica, perché gli individui non sono fra di loro né in relazione, né separati: a unire i gruppi è solo l'interesse privato e, al di sopra degli interessi privati, non c'è più lo Stato.

8. Lo Stato neocorporato

Mentre nell'Ottocento la scienza giuridica tedesca, non senza nostalgie per lo Stato forte, per il Gesamtstaat della cameralistica, era tutta intenta a elaborare una Allgemeine Staatslehre, con il duplice fine di superare nell'unità dello Stato sovrano sia il dualismo fra re e popolo sia il conflitto di classe, e di fondare così la personalità giuridica dello Stato, O. von Gierke, rifacendosi alle teorie federalistiche di J. Althusius, riproponeva la teoria organica della societa, schierandosi così dalla parte di quest'ultima. In Das deutsche

Genossenschaftsrecht (1868-1913), egli vede la società come un sistema di corporazioni che si incrociano in modo multiplo: sono i ceti (Stände), assieme alle comunità essenzialmente corporative (Gemeinde, Genossenschaften) naturali e volontarie (o artificiali), come la famiglia, la città, l'organizzazione del lavoro. L'unità statuale si può fondare solo costruendola dal basso, attraverso un processo federativo che parte da questa rete di corporazioni o comunità minori, le quali non sono qualitativamente diverse da quella più vasta comunità - anch'essa organica - che è lo Stato. Il problema è quello di mediare e integrare gli interessi sociali dei gruppi nello Stato, senza ridurlo al mero momento dell'Herrschaft. Il diritto, così, non è più inteso come espressione della volontà dello Stato, perché ha un altro fondamento a valle, cioè nella vita comune, nelle convinzioni di una comunità.

Il Gierke non creò in Germania alcuna scuola, ma ebbe un successo giuridico e politico in Inghilterra: ciò può sembrare strano proprio perché l'Inghilterra era assai più avanzata sul piano della modernizzazione sociale ed economica, per cui le corporazioni medievali erano il ricordo di un lontano passato, mentre la realtà vera, cui ci si trovava di fronte, era quella dell'associazione dovuta all'industrializzazione. Fu lo storico del diritto Fr. W. Maitland a recepire in Inghilterra la Korporationslehre: in Trust and corporation (1900) egli affrontò il problema teorico della natura della volontà delle ʿcorporazioni' o della loro personalità giuridica, in base alla quale esse potevano agire nel mondo del diritto. Questa personae fictae deve la sua esistenza a una mera concessione del sovrano o il suo riconoscimento è la semplice presa d'atto di una volontà reale già esistente? Oggi il problema si è ancora spostato, perché l'associazione (come il sindacato) ritiene di avere un potere (sovrano) di autoriconoscimento e di autolegittimazione, di essere una personalità reale, di essere un ordinamento giuridico autonomo, originario e non derivato dallo Stato. Per Maitland è il trust a creare la corporation con la sua capacità giuridica; e non si riferiva soltanto a imprese e sindacati, ma a partiti, circoli culturali, associazioni, sette religiose.

Era stata così forgiata un'arma giuridica per una battaglia politica contro la sovranità dello Stato e la sua superiorità morale: dato che le associazioni non sono qualitativamente diverse dallo Stato, perché tutti sono personae fictae, si tratta allora di emancipare le prime dal secondo. H. Laski, in The foundations of sovereignty (1921) e in Authority in the modem State (1919), vuole appunto distruggere quella concentrazione di potere che è lo Stato, vuole ridurlo a una semplice azienda fornitrice di servizi, che non deve restare bloccata dal

conflitto sociale. Proprio per questo, la sua rivendicazione andava al di là del pluralismo di fatto esistente, perché conteneva un progetto: la distruzione della concentrazione di potere esistente in quella corporazione che era il parlamento. Così, alla vecchia rappresentanza individualistica dei consumatori, organizzata territorialmente, egli contrappose una rappresentanza funzionale dei produttori, e cioè degli interessi reali, strutturata dalla singola fabbrica fino al Congresso delle gilde, il quale doveva rappresentare l'intera economia in una struttura federale. La rappresentanza dei consumatori veniva integrata da quella dei produttori non senza però evitare il pericolo che questi produttori si presentassero come le gilde medievali, come corporazioni naturali: insomma c'era il rischio di tornare ai vecchi ceti del Gierke, e quindi di uscire dal pluralismo. La teoria ebbe successo presso il fabianismo inglese, e - in versione assai depotenziata - venne attuata in alcune costituzioni di questo dopoguerra, come in quella italiana (con il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro). Ma l'istituzione costituzionale o pubblica, diretta a dare espressione agli interessi organizzati, non ha posto radici, anche perché l'accettazione - fra le due guerre mondiali - di strutture pubbliche corporative da parte di regimi autoritari o fascisti aveva screditato questa nuova organizzazione del potere, diretta a sostituirsi o ad affiancarsi alla rappresentanza.

L'intuizione però, sul piano della realtà dei fatti, era corretta: lo Stato contemporaneo, intervenendo nell'economia e diventando azienda, si era venuto subordinando alla logica del processo economico-industriale, quasi annullandosi in esso. Così esso ha perso il potere di decidere in modo autonomo, come superiore, perché costretto e imprigionato dalla logica dell'azienda e dai conflitti che in essa si davano. L'unità politica e l'unità produttiva tendevano a coincidere. La confusione del momento politico istituzionale - la vecchia forma giuridica dello Stato moderno che ha il monopolio del politico - con il processo socioeconomico - lo Stato azienda - mette in evidenza l'individuo non come cittadino, ma come portatore di un interesse organizzato, che si esprime tramite i vecchi partiti, ma soprattutto tramite i gruppi di pressione. Riappaiono così i vecchi ceti, uniti dal loro specifico interesse e organizzati a seconda della loro funzione nel processo produttivo: la società è di fatto organizzata per ceti, e lo Stato, che vuole amministrare questa società, non può essere che uno Stato neocorporato, in cui si perde la distinzione fra il politico e il sociale: è un governo di interessi organizzati burocraticamente da élites, un'azienda che distribuisce utili, cioè ripartisce il prodotto nazionale. Il vecchio Stato puntava ad avocare

tutte le risorse disponibili in vista della propria potenza; lo Stato contemporaneo è, invece, un redistributore delle risorse tra i propri cittadini.

Dietro le istituzioni rappresentative, infatti, è apparsa in Europa nella seconda metà del Novecento, in modi e guise diversi, un nuovo tipo di rappresentanza informale: sull'onda del mito della partecipazione sociale (perché non degli individui, ma dei gruppi) si è affermato il corporativismo, il quale è appunto la rappresentanza degli interessi organizzati. Con neocorporativismo o anche corporativismo liberale non s'intende un'ideologia antiparlamentare o un regime politico autoritario, quali si sono dati fra le due guerre mondiali, ma una prassi più o meno informale, alle volte con procedure istituzionalizzate, la quale però non è prevista dalle classiche istituzioni costituzionali e non rientra negli organi dello Stato: il corporativismo attuale è, appunto, una prassi politica, più o meno consolidata, che formalmente appartiene al sociale e non allo statuale. Protagonisti di questo processo sono i grandi gruppi di interesse o gli interessi organizzati, che nella corporazione prendono corpo e acquistano una loro volontà: sono le associazioni dei lavoratori e degli imprenditori, che hanno come interlocutore il governo politico o meglio le sue amministrazioni. Queste associazioni non sono numerose e hanno una notevole capacità di imporre disciplina al proprio interno: sono riconosciute dal governo appunto per la loro rappresentatività. I gruppi di interesse o, meglio, di pressione possono così influire sul processo decisionale della politica economica e di quella sociale: in queste sedi si decide lo sviluppo economico, la programmazione, la politica dei redditi, la piena occupazione, la stabilità monetaria. Insomma il fine è un'economia concertata o contrattata.

Queste, un tempo, erano prerogative del Parlamento: è ancora difficile vedere se si tratta di una semplice differenziazione strutturale e di una specializzazione funzionale del sistema politico, per governare una società sempre più complessa, o, invece, se questa è l'espressione della duplice crisi sia dello Stato liberale rappresentativo, sia del mercato concorrenziale, o meglio della crisi del rapporto fra lo Stato e la sua funzionalità e le nuove forme della convivenza sociale basate sui gruppi organizzati (Verband), sui legami di alleanza e di federazione fra di loro (Bund), sui patti che li sanciscono. Forse la società borghese ha trovato la sua forma espressiva nella rappresentanza e quella di massa la troverà nello Stato corporato.

Il contrattualismo, su cui si basa oggi lo Stato neocorporato, è assai diverso da quello antico: allora il contratto, pur essendo un istituto privatistico, serviva a instaurare lo Stato e

a legittimare il governo, era cioè alle origini della società politica per stabilire le regole del gioco; oggi, pur continuando a essere un fatto privato (non fra i singoli individui, ma fra le burocrazie delle grandi corporazioni che esprimono il sociale), è una prassi quotidiana per governare, per risolvere problemi determinati, cioè per regolare il rapporto bisogni-risorse, per la redistribuzione del reddito, per la sicurezza sociale: così quello che, un tempo, era il mercato economico, diventa ora un mercato politico, perché basato sul contratto, anche se lo scambio non è regolato dalla moneta, ma dal potere. Questo occulto processo decisionale - corporativo e federativo - si sostituisce alla sovranità dello Stato: nel governo rappresentativo la volontà dello Stato è espressa da una legge generale, votata dalla maggioranza, é un atto d'imperio rispetto al quale i privati sono sudditi; nello Stato neocorporato i patti privati esprimono sempre un compromesso fra le parti contraenti. Ciò ha una duplice, pericolosa conseguenza: non sempre le élites che guidano i gruppi organizzati interpretano la volontà delle loro basi; l'esistenza di gruppi organizzati, politicamente influenti, genera sempre, nell'universo dei cittadini, fenomeni di emarginazione e di esclusione. I produttori sono per numero assai inferiori ai consumatori, e l'alleanza dei primi contro i secondi è sempre possibile.

Il fine ultimo di questa collaborazione della rappresentanza degli opposti e diversi interessi organizzati con il governo è la riduzione del conflitto, per garantire, con una maggior pace sociale, l'aumento del reddito nazionale e la solidità economica dello Stato: si tratta appunto di armonizzare gli interessi in conflitto. Insomma prevale il momento dell'unità, della collaborazione in vista dell'interesse nazionale o del bene comune, ma è il patto o il legame federativo - e non lo Stato esterno - a mantenere unita la società.

La descrizione del nascente Stato neocorporato è difficile, proprio perché la fenomenologia politica è assai varia e diversificata: essa dipende soprattutto da due variabili, lo Stato e il mercato. Se è forte, è lo Stato a incorporare i gruppi di interesse, sino al punto da poter esercitare una vera e propria dittatura di piano; se è debole, è lo Stato a essere spogliato delle sue funzioni dai gruppi di interesse, col risultato di fungere semplicemente da notaio fra le parti in conflitto. Sempre però c'è uno scambio: da un lato lo Stato riconosce la rappresentanza degli interessi organizzati, dall'altro questi gli promettono un sostegno politico. E ancora: indipendentemente dalla forza o dalla debolezza dello Stato, questo corporativismo può essere aperto o chiuso all'entrata - nel processo politico - di nuovi gruppi di interesse; può derivarne una situazione caratterizzata dall'esclusione di pochi

gruppi di carattere marginale o un'altra caratterizzata dalla presenza di pochi gruppi potenti muniti di potere di veto verso gli altri. L'altra variabile è il mercato concorrenziale, perché nei paesi in cui la mediazione degli interessi in conflitto trova in esso la sua sede, c'è poco spazio per l'affermarsi di tendenze corporative, mentre la debolezza del mercato o la crisi economica favoriscono il patto e, con esso, l'affermarsi di un regime corporativo-federativo, nel quale si potrà negoziare vuoi per obiettivi generali di lungo periodo, vuoi - più spesso - per interessi immediati.

Il corporativismo è l'opposto del pluralismo, anche se entrambi partono da un'unità intermedia fra l'individuo e lo Stato, la quale si basa sull'associazione. Ma il pluralismo è più un fenomeno politico, il corporativismo più un fenomeno economico, legato il primo all'ideale, il secondo all'interesse. Inoltre il pluralismo prospera nella società civile, il corporativismo cresce nel suo rapporto col governo, per cui il primo aspira a una società ˂aperta', il secondo a una società ˂chiusa': il primo presenta aspetti di fluidità e di mobilità, il secondo di rigidità e di ossificazione. I valori che presiedono a queste due società sono opposti: il pluralismo richiede individualismo, spontaneità, proliferazione, competizione nelle e fra le associazioni; il corporativismo li nega, perché l'organizzazione degli interessi nello Stato neocorporato deve essere limitata nel numero degli attori, controllata dall'alto, con scarsa competizione. Il pluralismo, per esistere, richiede la presenza di più élites rivali per la gestione del potere, mentre il corporativismo favorisce la formazione di una sola élite nella classe dominante dei grandi apparati. Infine ci sono due opposte filosofie della vita: il pluralismo è individualista e, per questo, privilegia quel libero contratto con cui l'uomo entra in rapporto con gli altri uomini; il corporativismo privilegia lo status, il corpo in cui l'uomo è inserito.

Questi sono due modelli ideali nettamente opposti, meglio, sono due occhiali, che ci possono consentire di penetrare più profondamente nella complessa realtà dello Stato contemporaneo, per verificare le contraddittorie tendenze, che in esso pur tuttavia si esprimono e che mostrano la difficoltà di una mediazione fra l'antica forma, che il politico aveva assunto con lo Stato rappresentativo, e le nuove realtà sociali dell'economia postindustriale. Si mantiene in tal modo l'antica tensione fra Stato e società, unità e pluralità, che lo Stato neocorporato tende appunto a superare e a eliminare.

9. Verso lo Stato post-moderno

Se, in una rapida sequenza, confrontassimo la geografia politica dell'Europa nel suo mutarsi da metà del Cinquecento a metà del Novecento, vedremmo sì spostarsi le frontiere - con maggiore intensità nell'Europa centrale - ma anche il permanere dei grandi protagonisti nell'arena internazionale della politica. La Francia, la Spagna, l'Inghilterra esistevano già nel Cinquecento; poi, dalla dissoluzione del Sacro Romano Impero - già a metà del Seicento, dopo la guerra dei Trent'anni - si delineano i nuovi poli di aggregazione statale intorno agli Hohenzollern, signori della marca del Brandeburgo, e agli Asburgo d'Austria: essi raggiungeranno piena dignità statale, nell'età del dispotismo illuminato, con Federico II e Maria Teresa; infine, nell'età delle nazionalità, la nascita di nuovi Stati-nazione, come l'Italia e il nuovo Impero germanico. Alla periferia e al centro, pur in mezzo a traversie, restano i vecchi Stati - il Portogallo, i paesi scandinavi, la Polonia - che in misura diversa hanno raggiunto l'unità e la modernità politica; al centro antiche repubbliche, ora riunite nella Confederazione elvetica.

Gli attori, i protagonisti della costruzione dell'Europa degli Stati sono gli stessi, ma, a metà del Novecento, la scena internazionale è totalmente cambiata, dominata da altre organizzazioni politiche, che si sono formate al di fuori di questa storia. I nuovi principali attori, che dominano la scena, sono gli Stati Uniti d'America e l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche. In America, il raggiungimento dell'unità politica conosce un processo opposto a quello dell'Europa, che fu un'espansione dal centro, dalla capitale verso la periferia: in America, infatti, ci fu un processo federativo, che - già a metà del Seicento - unì le città in unità politiche sempre più ampie, le quali poi con la Rivoluzione si federarono negli Stati Uniti, adottando un regime presidenziale. La Russia arrivò assai tardi alla modernizzazione, mentre l'unità politica venne raggiunta nelle forme del ʻdispotismo orientale' e nel cesaro-papismo di derivazione bizantina: prima della Rivoluzione, nel 1905, non poteva certo essere considerata uno Stato moderno, ma poi, dopo il 1917, la dittatura sovrana del Partito comunista bolscevico impose un'organizzazione del potere alternativa a quella europea, perché basata sulla sovranità del partito e non su quella dello Stato, un partito nato per modificare strutturalmente la realtà economica e sociale. Organizzazioni politiche opposte, perché la prima conserva il primato della società civile (e, con esso, l'autonomia del potere ideologico e di quello economico), mentre la seconda le nega ogni

spazio e la confina nella dandestinità. Dal canto loro gli Stati europei, pur così vicini agli Stati Uniti per lo stesso principio di legittimazione democratica del potere, hanno però con più decisione scelto la via dello Stato sociale (Sozialstaat), per conciliare liberalismo e socialismo. Stati Uniti e Unione Sovietica hanno d'altra parte aspetti simili rispetto allo Stato nazionale europeo: sono organizzazioni politiche plurinazionali e multietniche, nonostante una certa egemonia culturale yankee o il persistente sciovinismo russo.

Nella seconda metà del Novecento si sono pure affacciati sull'arena politica mondiale i territori ex coloniali dell'Asia e dell'Africa, che, insieme alla Cina e alle società nate nel Sudamerica dalla conquista europea, formano il Terzo Mondo. Queste nuove realtà - salvo rarissime eccezioni - per darsi il massimo di coesione politica si sono richiamate a esperienze europee, che però erano estranee alla loro tradizione: un nazionalismo assai accentuato, che difficilmente però integrava le diverse etnie e le diverse razze; il mito dello Stato, che, quasi sempre, aveva la sua effettività nel solo potere militare; talvolta un sindacal-populismo esasperato. A queste nazioni emergenti manca di conseguenza tutta la ricca e complessa esperienza attraverso la quale si è formato lo Stato moderno europeo.

L'Europa degli Stati, del concerto fra le grandi potenze protagoniste di una storia plurisecolare, cessa con la prima guerra mondiale; dopo la seconda, l'arena politica internazionale da continentale è divenuta planetaria, e sempre più fitte e più strette si sono fatte le interdipendenze fra le vecchie e le nuove organizzazioni politiche. Questo è rivelato sul piano economico dal mercato internazionale, nel quale le variazioni del dollaro o l'aumento del prezzo del petrolio si ripercuotono immediatamente sulle economie dei paesi industrializzati. Inoltre il mondo è diventato più piccolo: da un lato la grande velocità dei trasporti si accompagna a una più intensa mobilitazione sociale fra nazioni e continenti, dall'altro i mezzi di comunicazione di massa rendono ogni avvenimento contemporaneo in ogni parte della superficie terrestre.

Tutto questo è ancor più manifesto sul piano politico: le antiche grandi potenze, un tempo signore della guerra, hanno perduto il diritto sovrano di dichiarare le ostilità, anche se le nuove grandi potenze lo vedono poi limitato dall'esistenza di sua maestà la bomba atomica. Le piccole guerre locali hanno però un'incidenza su tutto l'equilibrio politico mondiale, perché la pace è divenuta un fatto indivisibile: gli interventi di pacificazione dei grandi Stati sono di fatto mere operazioni di polizia. L'antico equilibrio fra le grandi potenze, sul quale si è costruita la storia degli Stati europei, è divenuto un equilibrio bipolare (Stati Uniti-

Unione Sovietica), con la tendenza però di altri protagonisti (Cina, Giappone, Europa) ad affacciarsi sulla scena internazionale. Ma in questo precario equilibrio politico mondiale, l'antico ius publicum europaeum è venuto logorandosi, perché le nuove nazioni spesso mostrano di non accettare le antiche regole del gioco.

L'Europa degli Stati è stata costruita sostanzialmente dai re, perché furono essi (e i loro ministri) a esprimere quella volontà politica con la quale soltanto uno Stato può essere protagonista. A metà del Novecento l'Europa, anche se in alcuni Stati - molti dei quali piccoli - permangono di nome le monarchie, è di fatto repubblicana: essa, però, si travaglia nel grave problema irrisolto dell'unità dell'esecutivo, che possa esprimere la volontà dello Stato, perché sovente il governo è ridotto a una commissione parlamentare e imprigionato dai compromessi che questa comporta. Questa situazione spiega il ripiegamento nella politica interna, alla quale la politica estera viene subordinata.

A metà del Novecento gli Stati europei sono entrati in crisi perché il loro spazio territoriale è divenuto troppo piccolo. Sul piano economico si è resa necessaria la costruzione di un mercato comune, che ha implicato la rinuncia, da parte dello Stato, ad alcuni dei suoi antichi diritti sovrani anche nel campo della giurisdizione. Sul piano militare l'Alleanza atlantica ha portato a una parziale limitazione, da parte dello Stato, della propria libertà internazionale, con riferimento al proprio territorio (zone militari) e ai propri cittadini (i militari dipendenti dalla NATO). La costruzione di una comunità politica europea - imposta dall'impotenza degli Stati e ostacolata dalla loro resistenza - è ancora a mezza strada fra una confederazione o alleanza fra Stati, ancora sovrani, e una federazione fra Stati, munita però di alcuni poteri sovrani, quali il diritto di dichiarare guerra, di battere moneta, di nominare gli ufficiali, di esigere direttamente taglie e gravami: essa ha ora soltanto il potere di imporre dazi esterni, di controllare lo smantellamento dei dazi interni e di determinare e amministrare alcune politiche (agricola, sociale e regionale). Il luogo della decisione sovrana sembra scomparso. Lo Stato mercantile commerciale chiuso è però finito, anche perché, al di sopra degli Stati, si affacciano nel mercato mondiale le potenti multinazionali, che hanno un potere di decisione non soggetto ad alcuno: anche se non sono sovrane, dato che non hanno un territorio su cui esercitare i propri poteri in modo esclusivo, possono essere ritenute tali, nel senso che - entro certi limiti - non hanno un superiore. Per tutte queste ragioni è venuto ormai a mancare il centro che esprima l'unità politica.

Anche lo Stato nazionale è entrato in crisi. Là dove lo Stato ha creato e plasmato la nazione, le antiche etnie riappaiono e rivendicano le loro autonomie: in Spagna, i Baschi, i Catalani, i Castigliani; in Francia, la Bretagna e la Corsica; nel Regno Unito, l'Irlanda del Nord, la Scozia e il Galles. Si può dire di più: la guerra civile, che divampa nell'Irlanda del Nord come nei Paesi Baschi per motivi etnici e religiosi, dimostra il fallimento dello Stato sia nel neutralizzare il conflitto, sia nel realizzare un'integrazione nazionale. Anche dove sembra che sia stata la nazione a creare lo Stato permangono spinte e tendenze autonomistiche: in Italia, la Sicilia e la Sardegna, o l'Alto Adige e la Val d'Aosta; in Germania, la Baviera, mentre in Belgio il conflitto fra Fiamminghi e Valloni rimane irrisolto. Si può pensare che i processi politici in atto per ricostruire in Europa la nuova unità politica dovranno passare sulla distruzione dello Stato-nazione, meglio sulla distruzione dell'identificazione dello Stato con la nazione, perché il principio plurinazionale su cui essa si basa non può alla lunga non dare spazio e autonomia alle etnie o alle antiche nationes, seppure ridotte a realtà culturali e non a volontà politiche.

Gli Stati europei, nati e cresciuti per impedire la guerra civile interna, hanno sempre mirato a ributtare l'hostis, il nemico, sulle frontiere e là lo si combatteva; ma ora hanno riscoperto il nemico proprio all'interno del proprio Stato. Dopo la prima guerra mondiale il problema della pace e dell'ordine, cioè dell'hostis interno, diventa dominante: ci sono state le ideologie rivoluzionarie, come quella nazionalistica e quella comunista, che aspiravano alla sovranità per imporre con la forza un ordine nuovo, una diversa organizzazione sociale e istituzionale; e in alcuni casi conseguirono il loro scopo. Dopo la seconda guerra mondiale altri fenomeni si mescolano all'antico, per contestare l'ordine politico basato sulla rappresentanza. Ci sono fenomeni vecchi, come la riscoperta di un partito elitario veramente rivoluzionario o della democrazia diretta dei Consigli, che hanno portato ad alimentare un terrorismo endemico e diffuso. Ci sono fenomeni nuovi, dopo il grande boom economico, come l'ideologia del rifiuto, propria delle subculture non integrate alle quali i mass media danno largo spazio - basate sul negativismo, sul non utilitarismo e talvolta sulla malvagità e sulla droga; nelle battaglie contro le centrali nucleari si esprime politicamente la non accettazione della modernizzazione. Infine, gli immigrati del Terzo Mondo, nelle fabbriche e nelle università, rappresentano anch'essi un elemento di instabilità. Per tutto questo la violenza scoppia facilmente e devasta le metropoli: lo Stato non ha più il monopolio dell'uso della forza al proprio interno e l'esclusività del potere statale si è incrinata.

Sin dai suoi albori, lo Stato moderno aveva favorito la secolanzzazione, cioè un comportamento politico sempre più autonomo dai valori tradizionali e da quelli religiosi, perché dominato soltanto dalla razionalità in vista del fine mondano, che era rappresentato - nella cornice della propria legittimità - dallo stesso Stato di diritto. Ma, con l'avvento della società di massa - come aveva previsto Tocqueville nella Démocratie en Amérique - quella secolarizzazione cambia di qualità: non riguarda più ristrette élites colte, ma tutta la popolazione, non tocca la sola cultura politica, ma tutta la cultura, è una secolarizzazione di tutti e di tutto, che porta però non all'autonomia dalla tradizione e dalla religione in nome della ragione, ma a mettere in discussione ogni sistema di valore, ogni istituzione, ogni norma confutandone l'intangibilità. O meglio: se la prima secolarizzazione significa il trionfo dell'uomo autodiretto, che giudica in base alla propria ragione, con la crescente democratizzazione (e la massificazione che ne consegue) entrano in gioco scelte emozionali e non razionali eterodirette e la libera soggettività con il suo arbitrio domina sull'istituzione-norma. L'espansione del desiderio e dell'istintualità si scontra con la rigidità delle norme, come i movimenti collettivi insorgono contro le organizzazioni invecchiate e le istituzioni fossilizzate: non c'è un ponte fra il desiderio e la norma, fra la soggettività e le istituzioni, anche perché la società tecnologica richiede l'espletamento rigido di certi ruoli e di certe funzioni, per cui aumentano gli individui e i gruppi devianti e si rafforza l'anomia sociale. Insomma la secolarizzazione, favorita dai mezzi di comunicazione di massa e dalla rivolta contro qualsiasi autorità da parte del ceto intellettuale, ha finito per corrodere l'autorità, come i valori e i principî nei quali una società si ravvisa. Ma, senza questi valori e senza questi principî comuni una società non può sussistere, perché sono essi a consentire un'integrazione sociale non autoritaria e un cambiamento senza rotture catastrofiche: si dà, così, una pericolosissima tensione tra la crescente secolarizzazione e la necessità di mantenere un comune nucleo di valori prescrittivi. Non essendo più la società organizzata attorno a un valore o a un principio unitario, c'è soltanto un insieme di avvenimenti e di conflitti, spesso sui valori ultimi (la qualità della vita contro il benessere).

Lo Stato rappresentativo è, così, alla ricerca di una nuova legittimità, oltre quella che lo fondò nel recente passato, consistente nell'essere uno Stato legale, di diritto, che trova il suo fondamento nella sovranità popolare. Lo Stato, come il vecchio Stato assoluto, cerca ora di legittimare il proprio potere nella sua capacità di soddisfare il benessere e la felicità dei sudditi, cioè la spinta eudemonistico-sociale che muove la maggioranza della popolazione,

anche se ristrette minoranze contestatrici hanno dichiarato guerra a questo modello di sviluppo. Lo Stato contemporaneo deve garantire il benessere e la felicità dei cittadini - compito svolto nell'età liberale dal privato - offrendo insieme una maggiore prosperità, dovuta alla crescita economica, e un sempre maggiore numero di servizi: lo Stato non si rivolge più al cittadino, ma al consumatore. Lo Stato democratico torna così a essere lo Stato paterno (Wohlfahrtsstaat) dell'assolutismo, contro il quale aveva polemizzato il liberale Immanuel Kant, che voleva responsabilizzare l'individuo a decidere sul proprio benessere: oggi l'individuo cerca più garanzie che libertà.

Ma proprio qui entrano in contraddizione due opposte esigenze: da un lato garantire quel processo di accumulazione, senza il quale non si dà uno sviluppo economico; dall'altro, procedere a una diversa allocazione delle risorse, sia ai fini di una maggiore eguaglianza, sia per riservare una maggior quota del prodotto nazionale ai servizi sociali. Problema di difficile soluzione, sia perché lo Stato può andare incontro a una vera e propria crisi fiscale, nel momento in cui non può più estrarre risorse da un'economia stagnante, sia perché esso, più ha esteso i propri compiti, più si è indebolito nella sua capacità decisionale, dato che ha visto aumentare contemporaneamente le domande di intervento statale e la partecipazione sociale alle decisioni. Ancora: in una società sempre più complessa e con un governo diffuso, lo Stato rischia di perdere il monopolio delle decisioni sulla spesa, costretto com'è a risanare deficit decisi da altri centri di potere.

Lo Stato contemporaneo si trova nella difficile situazione di avere meno forza, cioè capacità di coercizione, e meno consenso, che non sia mediato dal rapido soddisfacimento dell'interesse privato divenuto sociale. Questo ha finito per modificare profondamente la natura della vecchia rappresentanza: essa era nata per limitare e controllare la spesa dei re; oggi la rappresentanza, per ottenere voti e sotto la pressione degli interessi organizzati, spende facilmente, mentre l'arco temporale dei suoi progetti è assai breve. I dicasteri economici, quelli della finanza pubblica che regolano le entrate e le uscite, sono divenuti il luogo dove maggiormente si addensano i conflitti, perché la programmazione o la politica dei redditi resta la sola ed estrinseca forma di integrazione sociale: la grande anonima famiglia pubblica di oggi è tornata all'antichissima economia domestica. Ma qui lo Stato non appare come l'espressione di una volontà sovrana superiore, svincolata dai ceti e dalla società, al di sopra dei partiti e degli interessi organizzati: è solo il punto di incontro, il crocevia in cui essi si incontrano e trovano la loro mediazione.

Più che di Stato si potrebbe parlare di sistema: sistema, non solo perché tutto è interdipendente e non ci sono veri spazi autonomi, ma anche perché non c'è più un reale potere sovrano, né un comune punto di riferimento. Lo Stato è totale, perché è stato pervaso da tutta la società in un gioco ramificato e complesso, che però nessuno conduce, perché non c'è nessuno che possa decidere autonomamente. L'unità - un tempo - politica e giuridica dello Stato è data ora soltanto da tutta questa serie di interdipendenze in un sistema sociale sempre più complesso, il quale presenta una crescente differenziazione funzionale di apparati, che si sono autonomizzati da quello che era lo Stato: nelle società complesse esistono centri di potere ad altissimo livello decisionale, ma esiste anche un governo diffuso, cioè una direzione plurima del governo con autonomi centri decisionali. Lo Stato post-moderno può essere descritto e sintetizzato come l'eclissi della sovranità o meglio del potere sovrano. E scomparso il momento del gubernaculum, della decisione nei momenti d'eccezione, si è illanguidito il momento della iurisdictio, di una legge sovrana eguale per tutti: resta solo un intricato intreccio fra potere ascendente e potere discendente, fra sovranità popolare e apparati burocratici. Eclissi in un duplice senso: da un lato un potere sovrano può sempre rispuntare e imporre la sua nuova organizzazione della società, dall'altro nell'eclissi i colori si sfumano, diventano meno netti, prevale il grigio e tutto sbiadisce nelle sfumature. E un processo storico troppo a noi vicino per poterlo compiutamente decifrare e descrivere. Il potere sovrano dei re ha creato lo Stato, ma questo ha oggi perso la sua sovranità.

Enciclopedia delle scienze sociali (1998)

di Gianfranco Poggi, Lucio Levi

STATO

Stato moderno

di Gianfranco Poggi

sommario: 1. 'Stato' e 'Stato moderno'. 2. Stato e dominio politico: a) dominio politico e violenza; b) non universalità del dominio politico; c) dominio policentrico; d) dominio monocentrico. 3. Prima fase: consolidamento territoriale: a) aspetti militari; b) aspetti istituzionali; c) territorialità e pacificazione; d) il principe e i potenti. 4. Seconda fase: razionalizzazione del dominio: a) aspetti specifici della razionalità statuale; b) Stato e diritto; c) altri saperi secolari; d) espropriazione dei mezzi di dominio; e) burocratizzazione amministrativa; f) gli apparati amministrativi: autorità e competenza; g) razionalizzazione del dominio e società civile; h) Stato e modernizzazione socioeconomica; i) nuovi soggetti politici. 5. Il legato istituzionale delle due prime fasi: a) aspetti interni del dominio; b) aspetti esterni. 6. Terza fase: espansione dello Stato: a) aspetti dell'espansione; b) cause dell'espansione. 7. La crisi contemporanea dello Stato: a) carenza di Stato; b) eccesso di Stato; c) altri aspetti della crisi. □ Bibliografia.

1. 'Stato' e 'Stato moderno'

La trattazione che segue presuppone una risposta che si presume corretta, ma non è incontrovertibile, alla domanda se considerare come equivalenti le espressioni 'Stato' e 'Stato moderno'. La risposta qui presupposta è positiva: quando si voglia attribuire al termine 'Stato' un significato per così dire denso, è preferibile servirsene solo entro l'ambito storico - peraltro assai vasto e diversificato - dell'era moderna. La formazione dello Stato e le sue vicende istituzionali costituiscono un aspetto altrettanto centrale di quell'era, nella sfera politica, quanto lo sono il capitalismo e l'industrialismo nella sfera economica.Una ragione tra le altre per trattare 'Stato' e 'Stato moderno' come sinonimi è che solo a partire dal XIV secolo il termine 'Stato' e quelli equivalenti in altre lingue europee vengono a designare qualcosa di riconoscibilmente simile a ciò che si intende attualmente con esso (v. Maravall, 1972). Solo molto più tardi si comincia a parlare di Stato per riferirsi a forme premoderne di dominio politico, come ad esempio lo 'Stato romano' o lo 'Stato feudale'. Valga, in materia, la critica di N. Matteucci (v., 1984, pp. 93-94): "Lo Stato si differenzia dalla Res publica romana, il cui governo era costituito da una molteplicità di magistrature collegiali con compiti specifici, limitate nel tempo, gratuite e responsabili, con garanzie per il cittadino offerte dalla provocatio ad populum. [...] Lo Stato moderno si differenzia pure dal sistema

feudale [...] nel quale abbiamo, da un lato, un complicato intreccio dei diritti di sovranità dei diversi signori nei vari paesi, per cui manca l'unità territoriale dello Stato, e, dall'altro, un potere parcellizzato e diffuso nella società, o meglio, molti centri di potere ordinati gerarchicamente [...]; questi rapporti di potere erano personali e privati, basati su un rapporto sinallagmatico".L'estensione indebita del concetto di Stato a forme di ordinamento politico diversamente concepite e realizzate è un effetto paradossale proprio della singolarità storica dello Stato moderno: le sue strutture appaiono come paradigmatiche, nel senso che più esplicitamente ed efficacemente di tutte le altre rappresentano e realizzano l'esperienza politica organizzata.

Ad esempio Engels, nel titolo di un'opera famosa, fa dello Stato, come della proprietà e della famiglia, una componente istituzionale di ogni società storica (v. Engels, 1884).In ogni caso, nella trattazione che segue - e che si conforma all'opinione attualmente prevalente tra gli studiosi - l'orizzonte storico di riferimento è, ripetiamolo, l'era moderna. Questo riferimento tuttavia si può giustificare solo in vista del quadro concettuale entro il quale si colloca la trattazione, che si rifà precipuamente all'insegnamento di Max Weber (v., 1922). Questi, come peraltro altri studiosi, elabora un'intuizione semplicissima, che si può formulare come segue: lo Stato non è una cosa, per quanto complessa, un ente a sé stante, ma è una realtà istituzionale. Vale a dire: si dà Stato se e in quanto gli individui, nell'esercitare determinate attività - quelle di natura politica, che li coinvolgano come protagonisti o esecutori di certe decisioni ovvero come puri oggetti o vittime di esse -, si fanno effettivamente vincolare e orientare da certi principî, da certe aspettative. Per due ragioni, dunque, lo Stato (come ogni altra istituzione) è una realtà contingente: in primo luogo esso dipende dal fatto che in un determinato contesto il compito di orientare e controllare determinate pratiche sociali venga assegnato a certi principî e regole; in secondo luogo, dal fatto che a loro volta le pratiche, per così dire, si lascino effettivamente controllare dai principî e dalle regole in questione.Il presente articolo concerne prevalentemente il primo livello: ossia, presenta schematicamente alcuni sviluppi storici che nell'Occidente moderno hanno elaborato e imposto principî e regole relativi alla sfera sociale normalmente intesa come politica. Questi principî e regole verranno esposti in modo da metterne in risalto la peculiarità, lasciando in ombra le varianti in cui essi si manifestano da luogo a luogo - ad esempio la molteplicità dei regimi politici.

2. Stato e dominio politico

Come già accennato, lo Stato è una particolare forma di un fenomeno più vasto, il dominio politico. A sua volta, questo si dà quando un gruppo sociale, valendosi della propria superiore capacità di esercitare la violenza organizzata, esercita in maniera relativamente stabile un controllo potenzialmente coercitivo su altri gruppi, vietando e impedendo pratiche in contrasto coi propri interessi ed esigendo e dirigendone altre conformi a tali interessi.L'asimmetria tra chi esercita il dominio e chi è soggetto a esso ha il suo momento basilare, concettualmente costitutivo, nel rapporto comando/obbedienza. Quest'ultima può essere variamente motivata, ma il rapporto tende a farsi più stabile e riesce ad avviare e impostare attività più durevoli, impegnative e diverse, quando tra le motivazioni a obbedire venga a inserirsi anche un senso di obbligazione, di doverosità morale, il riconoscimento da parte di chi è soggetto al comando che esso non è arbitrario, la superiorità di chi lo esercita non è usurpata, gli interessi a cui il comando è orientato non sono esclusivamente quelli di chi comanda e in contrasto con quelli di coloro a cui viene chiesto di obbedire. Ma per significative che siano queste componenti motivazionali dell'obbedienza, resta costitutivo del comando il fatto che alla fin fine questo trovi la propria sanzione, la garanzia ultima della propria efficacia, nell'esercizio o nella minaccia della violenza.

a) Dominio politico e violenza

Il nucleo formale del dominio, il rapporto comando/obbedienza, ha quindi, per così dire, una doppia anima. Da un lato si tratta di un fatto comunicativo, di un fenomeno squisitamente intersoggettivo, che presuppone e attiva, all'un estremo come all'altro, un'identica capacità di codificare e decodificare messaggi linguistici, per quanto rozzi e sommari, e si presta a complesse elaborazioni simboliche e discorsive che lo giustificano, lo qualificano, e in un certo senso lo limitano. Dall'altro, il rapporto comando/obbedienza trova una propria specificità nell'asimmetria che permette a una parte di costringere l'altra a piegarsi al proprio volere, in quanto è in grado di metterne a repentaglio l'incolumità e la sopravvivenza. Questo 'nocciolo duro' del dominio politico rimane un suo aspetto fondante anche quando esso subisce una elaborazione istituzionale prolungata e complessa come quella che, come vedremo, lo configura come 'Stato'.

La vulnerabilità all'altrui violenza è un attributo universale degli esseri umani in quanto esseri corporei e quindi senzienti e mortali, e l'emozione fondamentale che ne risulta - la paura - è altrettanto universale (v. Popitz, 1986). Per questo motivo, come si è detto, la sanzione può consistere non tanto nell'esercizio della violenza quanto nella minaccia di tale esercizio, o addirittura può consistere nella consapevolezza, da parte di chi potrebbe esserne vittima, della probabilità che la violenza sia esercitata, anche se non è espressamente minacciata. In ogni caso la minaccia o l'esercizio della violenza su altri è un modo universale di sanzionare il proprio volere e di imporlo o di farlo rispettare ad altri; la portata di questa forma di controllo sociale può essere accresciuta da tecniche materiali (armamenti, strumenti di coazione) e tecniche sociali della violenza (addestramento all'uso individuale o collettivo delle tecniche materiali) che possono essere acquisite e gestite da gruppi.

b) Non universalità del dominio politico

Non sempre e dappertutto questa possibilità ha prodotto, entro una compagine sociale, una stabile e consistente spaccatura tra coloro che se ne valgono e coloro che ne sono esclusi e subiscono l'altrui violenza o al più cercano di sottrarsi a essa. È possibile che la distribuzione delle risorse coercitive abbia, per così dire, un profilo piatto, cioè che le tecniche della violenza e le relative risorse siano relativamente poco sviluppate, e quindi si trovino a disposizione di molteplici gruppi, che le usano gli uni contro gli altri raramente o in maniera fortemente ritualizzata e limitata, e occasionalmente le mettono in comune e le gestiscono collettivamente in vista di scopi condivisi. Secondo un'opinione autorevole (v. Clastres, 1974), questo vale per numerose società cosiddette primitive, che di conseguenza non conoscerebbero il dominio politico (come non conoscerebbero la divisione di classe, che risulta invece dall'appropriazione di risorse produttive e dalla loro sottrazione all'accesso e all'uso da parte di certi gruppi). Peraltro, in altre situazioni - probabilmente tutte quelle a cui non si potrebbe applicare la qualifica di 'primitive' - le risorse coercitive tendono a essere relativamente assai sviluppate, e la loro distribuzione acquista un profilo netto, che distingue chiaramente coloro che le accumulano e gestiscono, direttamente o indirettamente, e attribuisce a essi una posizione di sicuro vantaggio, anche per quanto riguarda la distribuzione di altre risorse e dei relativi prodotti dell'attività sociale.

c) Dominio policentrico

Non è detto però che la distribuzione delle risorse coercitive sia piramidale, nel senso di avere un solo vertice, che rappresenta il massimo della concentrazione delle risorse coercitive e/o nel senso che chiunque altro le possegga lo fa in nome e per conto di quel vertice invece che a proprio titolo. È pensabile che la distribuzione di quelle risorse abbia cessato di essere fortemente decentrata e sia diventata policentrica. Vale a dire: entro un determinato ambito societario vari centri - comunque più di uno - possono disporre autonomamente di cospicui accumuli di quelle risorse, e questi centri si fronteggiano e competono per accrescere la propria disponibilità di esse e per controllare ciascuno a proprio vantaggio le attività di chi invece ne manca. Una situazione come questa tende a un massimo di volatilità, di frequenza del ricorso alla minaccia o all'esercizio della violenza stessa, e quindi di insicurezza delle situazioni di fatto.

d) Dominio monocentrico

Questa immagine di una situazione dove il dominio esiste ma è policentrico raffigura - in maniera naturalmente sommaria e schematica - quella condizione storica di alcune parti dell'Europa tardomedievale che, malgrado le obiezioni di alcuni studiosi, è utile definire come feudale e considerare come una sorta di 'grado zero' dello Stato.La costruzione statale, in una situazione di questo tipo, si approssima a un modello molto diverso, in cui, entro l'intera compagine sociale, il dominio viene esercitato da un solo centro, che monopolizza le risorse materiali e istituzionali relative alla violenza organizzata, e vieta alle altre componenti sociali di servirsene per proprio conto e per propria iniziativa, pur mettendola a disposizione dei loro interessi, se e in quanto ritenuti meritevoli della propria tutela. Quali che siano le altre asimmetrie di risorse e di capacità d'azione che differenziano la società, in linea di principio la sola asimmetria espressamente politica, fondata sulla violenza organizzata e da essa garantita, è quella - potenzialmente enorme - che fa capo da un lato a un solo individuo o gruppo titolare del dominio e dall'altro al resto della società. Solo una variante del modello, e non il modello stesso, richiede che il 'resto della società' sia un pulviscolo di individui atomizzati, una superficie piatta su cui si svolgono solo giochi di scambio che non danno luogo a consistenti e persistenti ineguaglianze e alla formazione di raggruppamenti durevoli e significativi. Lo Stato storicamente dato, così come si forma

nell'Europa occidentale, non si conforma a tale variante. Il monopolio della violenza legittima organizzata - per servirsi della famosa formulazione weberiana - è (secondo lo stesso Weber) un aspetto necessario ma non sufficiente della categoria concettuale 'Stato' o 'Stato moderno', che comprende anche altri aspetti. Per chiarire questa concezione è utile tentare, invece che un 'discorso sui modelli', una ricostruzione per quanto schematica dello sviluppo storico dello Stato nel contesto dell'Europa occidentale. In questa vicenda si possono distinguere tre grandi fasi, che si susseguono con tempi diversi in situazioni diverse e talora si accavallano. Ciascuna fase, inoltre, lascia il proprio legato istituzionale alla successiva.

3. Prima fase: consolidamento territoriale

In questa prima fase alcuni centri di potere politico ampliano progressivamente la portata geografica del loro effettivo controllo su un determinato territorio, affermando la propria superiorità su altri centri che inizialmente contestavano quel controllo, riducendo o eliminando la loro capacità di intraprendere iniziative politico-militari autonome, di garantire l'ordine e tutelare il diritto, di ricavare risorse economiche dalle popolazioni locali.

a) Aspetti militari

In questo processo la risorsa fondamentale messa in gioco da ciascuno dei centri di potere in conflitto è di carattere militare, e i momenti salienti del processo sono spesso rappresentati dall'esito dello scontro armato tra contendenti. In alcune parti del continente, e particolarmente in Francia, la riduzione delle fortificazioni erette dai signori locali, tramite assedio da parte dell'esercito regio, e la loro successiva distruzione segnalano drammaticamente da un anno all'altro (o con frequenze minori) l'avanzare di quel processo, e indicano fino a che punto esso dipenda, alla fin fine, dalla capacità di un centro di dominio di sopraffare gli altri. Insomma, come si è efficacemente detto, "gli Stati fanno la guerra - e viceversa" (v. Tilly, 1990).

b) Aspetti istituzionali

Ma il processo in questione, accanto a questo aspetto puramente fattuale (che ha importanti addentellati economico/finanziari, poiché c'est l'argent qui fait la guerre), ha anche presupposti, componenti ed esiti di carattere invece culturale e istituzionale. Ad esempio, la memoria per quanto remota dell'esperienza imperiale romana ispira molti tentativi di costruire assetti politici più ampi e durevoli di quelli sopravvissuti alle grandi migrazioni, allo sfaldamento dell'Impero carolingio, alla fase acuta della cosiddetta 'anarchia feudale'. Il possesso del titolo di re è una risorsa di prim'ordine, ad esempio per le dinastie che successivamente controllano i territori dell'Ile-de-France e se ne servono come base logistica ed economica per allargare il proprio dominio politico. Per giustificare la loro pretesa di rafforzare le proprie capacità militari i signori territoriali si trovano spesso costretti a impegnarsi a istituire e mantenere 'paci' durevoli su territori relativamente vasti a vantaggio delle popolazioni che vi sono insediate, oltre che a tenere a bada la minaccia d'invasione da parte di popolazioni allogene. I signori territoriali spesso pattuiscono questi impegni con gruppi o corpi collettivi di cui fanno parte i meliores terrae, i quali talora si incaricano anche della tutela degli interessi dei gruppi subalterni, e gli impegni in questione ricevono forma solenne e talora sacrale. La "lotta intorno al diritto", per usare l'espressione di Jhering, costituisce una posta significativa, spesso espressamente tematizzata, dell'intero processo di consolidamento territoriale (v. Jhering, 1872).

c) Territorialità e pacificazione

Questa prima fase dello sviluppo dello Stato moderno è in buona misura un processo di accorpamento territoriale forzoso, manu militari, che salda insieme dal punto di vista politico certe porzioni dell'Europa ad altre contigue, ricomprendendole entro confini comuni. A questo processo se ne accompagna uno di elaborazione istituzionale: pratiche di governo inizialmente di portata assai ristretta vengono estese in maniera relativamente uniforme a regioni che, in precedenza, conoscevano una molteplicità di giurisdizioni, di assetti amministrativi a base strettamente locale. L'idea stessa di confine come demarcazione precisa, lineare, tra due spazi contigui ma fortemente differenziati, ciascuno sede di un ordinamento diverso, è un'idea moderna, che lentamente si afferma in contrapposizione con l'idea di frontiera o di marca - una zona vagamente delimitata in cui ha luogo una sorta di transizione da una giurisdizione all'altra - e presuppone saperi tecnici sofisticati relativi alla rilevazione, misurazione e rappresentazione del terreno. Anche se la

guerra è il meccanismo principale del processo di consolidamento territoriale, un suo effetto a lungo termine è di ridurre l'incidenza del fenomeno più ampio e generico della violenza armata. In un territorio dove precedentemente diversi centri di potere 'si facevano la guerra', la vittoria di uno di quei centri ha posto fine a questa manifestazione della violenza. Poiché le parti sociali non possono più considerare il ricorso a vie di fatto come un modo legittimo di tutela dei propri interessi, il territorio viene pacificato. È difficile determinare se con ciò diminuisca il quantum di violenza organizzata a cui il corpo sociale rimane esposto, visto che nel corso dei secoli il progredire delle tecniche materiali e organizzative relative alla guerra tende ad accrescere il potenziale di violenza fatto proprio dal centro politico, che dà prova di sé in conflitti esterni assai distruttivi e mortiferi, nonché in operazioni di repressione interna molto sanguinose.

Rimane vero, con tutto ciò, che la costruzione degli Stati europei è accompagnata da un discorso multiforme, talora di notevole portata intellettuale, che ripropone assiduamente e urgentemente i temi dell'ordine, della sicurezza, della pace, della protezione dal rischio della violenza, e in cui la contemplazione di questi bona troppo spesso compromessi dall'esperienza comune ingenera un'aspirazione all'unità. Talora (come nella canzone All'Italia di Petrarca) quest'aspirazione diventa un appello ai potenti perché sospendano i loro contrasti e si accordino, ma altre volte se ne deduce la necessità di un Defensor pacis, di un centro di potere che, entro un ambito territoriale ampio, imponga a tutti l'obbedienza al proprio comando. Naturalmente, questa è una prerogativa attraente, il cui possesso diviene a sua volta oggetto di contesa, e una volta acquisito deve spesso essere difeso; essa si presta inoltre ad essere esercitata in maniera oppressiva e irresponsabile. In ciascuno di questi momenti dell'esperienza politica - l'acquisizione del potere, il suo mantenimento, il suo esercizio - il fenomeno della violenza organizzata tende a ripresentarsi, intensificando proprio quella paura e quella insicurezza a cui dovrebbe far fronte.

d) Il principe e i potenti

Il protagonista tipico della fase appena illustrata è il principe: il capo di una dinastia aristocratica, che si vale delle risorse fornitegli dai propri possedimenti fondiari per finanziare imprese militari intese non soltanto ad ampliare quei possedimenti, ma anche ad acquisire risorse e facoltà di natura pubblica, che lo diversificano da altri signori fondiari -

rispetto ai quali si pone appunto come princeps - e gli attribuiscono poteri giurisdizionali e fiscali su territori più vasti. Ma nella condotta di quelle imprese e, se queste hanno successo, nella successiva gestione di quei territori, si alternano, si confondono, talora si contraddicono logiche diverse, relative rispettivamente agli interessi del casato aristocratico e a quelli del territorio. Naturalmente il principe non è solo nel progettare e condurre le sue imprese, ma vi partecipa a vario titolo personale di natura diversa. Entro questo personale l'elemento saliente è quello aristocratico: è, sostanzialmente, un 'sistema di potenti' che costruisce gli Stati. Tipicamente i personaggi che coadiuvano il principe lo fanno in base alla comune appartenenza di ceto; la loro collaborazione è in buona misura negoziata, e non si fonda su un rapporto di subordinazione e di servizio; le risorse militari e d'altro genere che i potenti impegnano nelle imprese del principe rimangono sotto il loro controllo, e la loro partecipazione a quelle imprese mira ad aggiungere facoltà e risorse di natura pubblica a quelle che appartengono loro a titolo privato. Il principe distribuisce a questi personaggi cariche e ricompense in base al loro lignaggio o a obbligazioni in cui è incorso nei loro confronti, non in base alla loro accertata competenza, e queste cariche e ricompense diventano talora parte del loro patrimonio ereditario. Col succedersi delle generazioni ciò rende sempre meno facile, per il principe e i suoi discendenti, controllare e dirigere l'esercizio di quelle cariche e commisurare le ricompense alle effettive prestazioni dei potenti. In sostanza, nella fase del loro consolidamento territoriale gli Stati sono tuttora insiemi di pratiche di governo relativamente poco standardizzate, discontinue, disarticolate, in cui logiche e risorse di carattere strettamente personale - che spesso si manifestano precipuamente nel contesto della guerra - svolgono tuttora un ruolo decisivo, come indica l'accento che Machiavelli pone sui talenti personali, l'energia, la volontà di affermazione del principe.

4. Seconda fase: razionalizzazione del dominio

Questa fase pertiene non alla portata geografica del dominio, ma alla natura delle pratiche tramite le quali esso è esercitato e degli assetti che presiedono all'accumulazione e all'impiego del potere politico.

a) Aspetti specifici della razionalità statuale

Generalmente si può parlare di 'razionalizzazione' di determinate attività sociali se e in quanto queste vengono condotte in maniera sempre più riflessa e consapevole attraverso comportamenti di scelta, cioè selezionando tra varie modalità alternative di condotta quella che ha più probabilità di conseguire il fine che ci si prefigge, col minor dispendio di risorse e per quanto possibile senza produrre effetti non desiderati. Per poterlo applicare al dominio statuale questo modo di intendere la razionalizzazione deve essere modificato, perché si addice specialmente a circostanze in cui soggetti individuali determinano la propria condotta nel breve termine, in vista di fini relativamente univoci, e con riferimento a mezzi di cui immediatamente dispongono. Nel caso dello Stato, la possibilità di concepirlo come un soggetto unitario dipende dal processo di razionalizzazione, e comunque esso opera concretamente tramite molteplici e mutevoli individui e gruppi, il cui agire rispecchia spesso concezioni diverse, o addirittura contrastanti, dei suoi fini e dei suoi mezzi. Inoltre - come risulta, secondo alcune interpretazioni, dall'etimo stesso del termine - lo 'Stato' tipicamente orienta le sue attività nel lungo periodo, si concepisce come un ente destinato a trascendere l'esistenza fisica di molte generazioni, per non dire di singoli individui ("le roi est mort, vive le roi"). Per queste e altre ragioni la razionalizzazione del dominio politico si configura in maniera peculiare rispetto al concetto generico di razionalizzazione. Tali peculiarità cominciano col modo di concepire il fine dell'agire statale, cioè una condizione futura da ottimizzare o massimizzare, il riferimento alla quale possa servire da criterio per scegliere tra linee alternative d'azione ovvero valutare retrospettivamente la validità di decisioni passate.

È possibile assegnare fini relativamente concreti a determinate parti componenti dello Stato, e orientare a questi fini scelte e valutazioni, ma lo Stato nel suo insieme non si lascia assegnare un concreto fine o insieme di fini. Tuttavia esso abbisogna di un criterio per quanto astratto di scelta e di valutazione, e abbastanza presto, nella storia dello Stato e della riflessione su di esso, questo criterio è stato caratterizzato con un'espressione famosa e controversa, in cui (si noti bene) è esplicito il riferimento alla razionalità, e quindi alla razionalizzazione - ratio Status, ragione di Stato (v. Meinecke, 1924).La ragion di Stato. - Le interpretazioni di questa espressione sono, come è noto, molteplici e contrastanti, ma è possibile caratterizzarne il significato in maniera formale. Innanzitutto lo Stato deve orientare le proprie attività a interessi di natura secolare; questi interessi sono, per così dire,

interni allo Stato stesso, e hanno a che vedere, sostanzialmente, con il mantenimento della sua esistenza; tale compito, apparentemente orientato alla conservazione delle condizioni date, è in effetti di natura dinamica, in quanto per continuare a esistere lo Stato deve essere in grado di fare i conti con continue sfide, la cui portata e provenienza non sono prevedibili che nel breve termine; perciò è essenziale che lo Stato accumuli potenza, cioè si mantenga in condizione di minacciare, se necessario in uno scontro armato, l'esistenza di altri Stati.

La programmazione dei comportamenti di scelta. - Come si è già detto, la concezione generica, proposta sopra, di razionalità (e quindi, indirettamente, di razionalizzazione) dell'agire - la deliberata selezione, tra i mezzi disponibili all'attore, di quelli obiettivamente più appropriati al fine che egli persegue in determinate circostanze - deve essere re-interpretata per renderla applicabile all'esercizio del dominio politico. Qui, la razionalità/ razionalizzazione deve per così dire spostarsi 'a monte' dei comportamenti di scelta dei singoli attori in circostanze determinate, e realizzarsi nella standardizzazione di quei comportamenti, nella messa a punto di modalità e criteri decisionali che valgano per una molteplicità di temi e di circostanze dell'agire, e per una molteplicità di attori. È razionale, in questo senso, che gli individui nel cui agire si concretizza l'azione politica siano scelti, preparati, motivati, controllati in un certo modo; che le risorse di cui si valgono siano accumulate e gestite in un certo modo; che valutino le circostanze alla stregua di certi criteri, comunichino gli uni con gli altri secondo certi codici simbolici. Se i modi giusti di fare tutte queste cose sono correttamente individuati e coerentemente realizzati, ci si può razionalmente attendere che 'a valle' i comportamenti concreti, l'elaborazione e l'esecuzione delle singole decisioni siano a loro volta razionali, anche se (anzi, proprio se) sono routinizzati al punto da richiedere un minimo di espressa deliberazione. In altre parole, la razionalizzazione del dominio politico si configura in buona parte attraverso la programmazione esplicita delle attività concrete dei singoli attori politici. Questo comporta la costruzione di strutture organizzative apposite entro le quali quegli attori si collocano, l'esplicita elaborazione di direttive di massima che essi devono apprendere e al cui contenuto devono conformare i loro comportamenti, l'apprestamento di risorse materiali e conoscitive alle quali possono rapidamente attingere. Queste operazioni, se debitamente condotte, permettono allo Stato di realizzare due esigenze non facilmente conciliabili: da una parte le condotte dei suoi agenti devono essere relativamente uniformi, standardizzate,

prevedibili; dall'altra esse devono essere relativamente mutevoli e il loro contenuto concreto relativamente contingente e disponibile.

Le esigenze vengono conciliate tramite vari accorgimenti, tra cui la preferenza per direttive formulate in termini generali, e che quindi per definizione si prestano ad essere eseguite in maniera relativamente diversa e mutevole. Questo accorgimento è particolarmente significativo, perché si possono dare vari livelli di generalità, come suggeriscono da un lato l'immagine di una 'piramide' degli uffici, ciascuno dei quali dà particolare attuazione alle direttive dell'ufficio superiore, ma al contempo impone vincoli all'attività particolarizzante di uffici inferiori, dall'altro la nozione di una gerarchia delle fonti del diritto. Il reiterato ricorso a quell'accorgimento, dunque, permette di creare insiemi vasti e ramificati, ma nonostante questo relativamente unitari, coerentemente strutturati, di istanze, competenze e attività.

Un altro accorgimento, che talora coincide col precedente, è la preferenza per direttive di natura procedurale, che cioè standardizzano il modo in cui gli agenti dello Stato prendono (ed eseguono) delle decisioni piuttosto che il loro contenuto specifico. (Si noti di passaggio che le esigenze da conciliare attraverso questi e altri accorgimenti - l'agire dello Stato deve essere da un lato altamente prevedibile, dall'altro altamente contingente - corrispondono a caratteristiche e requisiti della società e della cultura moderne. Anche il denaro, nel sistema capitalistico, deve essere saldamente nelle mani dell'imprenditore, e conservare il proprio valore, per poter subire un continuo processo di valorizzazione tramite innumerevoli atti di scambio. Anche chi pratica le arti deve da un lato dimostrare di padroneggiare le tecniche e i principî di un determinato medium, dall'altro sfidarne i limiti tramite l'innovazione espressiva. Più in generale, è anche per far fronte ai nuovi bisogni e utilizzare le nuove risorse di una società sempre più complessa e mutevole, che lo Stato deve essere in grado da un lato di garantire la sicurezza degli individui, dall'altro di intervenire autorevolmente nella condotta degli affari sociali. Inoltre, come si è accennato, il suo modo di organizzarsi, tramite la sistematica specificazione di competenze, può esser visto come l'applicazione alla sfera politica della divisione del lavoro, che sta massicciamente affermandosi anche nella sfera della produzione e in quella della scienza).

b) Stato e diritto

Un altro modo di caratterizzare il processo di razionalizzazione che lo Stato territoriale intraprende nel corso della propria espansione o a coronamento di questa, mette in risalto il collegamento tra le sue attività (o comunque alcune di queste) e nuovi o meno nuovi saperi secolari. Il fenomeno più vistoso, e più esplicitamente teorizzato, è costituito dal rapporto che viene a stabilirsi tra Stato e sapere giuridico. Si è detto che, mentre sono universali due funzioni sociali del diritto - la distribuzione tra individui e tra gruppi del controllo proprietario sui beni materiali e la repressione dei comportamenti antisociali -, è esclusiva dell'Occidente una sua terza funzione, quella di istituire le istanze che possiedono il potere politico e hanno facoltà di orientarne la gestione (v. Tarello, 1988). Questa particolarità, già presente nella Grecia classica e in maniera maggiormente elaborata nella Roma repubblicana e imperiale, si afferma sempre più consapevolmente nelle repubbliche tardo-medievali e successivamente in alcuni Stati dell'Europa continentale. Abbiamo già suggerito che la 'lotta intorno al diritto' costituisce un significativo aspetto normativo della fase del consolidamento territoriale; in quella successiva il riferimento al diritto, la reinterpretazione di antichi istituti e principî giuridici e la messa a punto di nuovi, vengono a svolgere una funzione particolarmente importante nella pratica statale, sia nei suoi aspetti interni che per quanto concerne i rapporti tra gli Stati.

L'innovazione normativa (non sempre riconosciuta come tale) serve, in particolare, per organizzare gli insiemi di personale, di risorse materiali e di facoltà in cui viene articolandosi lo Stato; l'interpretazione delle norme si presenta come un modo fondamentale di orientarne e controllarne l'operazione; i rapporti tra lo Stato e gli individui (prima in quanto sudditi, poi in quanto cittadini) vengono concepiti come rapporti giuridici, come insiemi variamente configurati di aspettative reciproche coattivamente sanzionate. Talora il modello principale a cui si ispira la struttura degli organi statali, quali che ne siano le competenze, è costituito dal collegio giudicante; il rapporto tra legge e sentenza appare come l'esempio più cospicuo di quel rapporto tra direttiva generale e applicazione particolare che, come si è visto, serve a rendere l'azione statuale sia prevedibile che contingente. Nel Settecento una costituzione, cioè un documento giuridico, è considerato come lo strumento per eccellenza per istituire, organizzare, legittimare lo Stato stesso e per regolarne l'azione (v. Matteucci, 1976); ma già in precedenza s'era visto nel contratto - anch'esso un fenomeno giuridico - lo strumento chiave del passaggio degli esseri umani dallo stato di natura a quello civile e/o politico.

Tanta è la presa che il diritto - come modalità e criterio dell'interazione sociale, ma anche come forma di sapere e di discorso culto, intellettualmente avanzato e culturalmente prestigioso - ha esercitato sull'immaginazione sociale e politica dell'Occidente; e questo si manifesta anche nel ruolo che il diritto ha svolto come strumento della razionalizzazione dell'azione statuale, specialmente nei paesi latini (ma in Italia, Spagna, e Portogallo più che in Francia) e in quelli di lingua tedesca, dove tuttora le modalità di reclutamento e formazione del personale amministrativo e (in misura minore) della classe politica privilegiano il sapere giuridico. Specie nel Settecento e nell'Ottocento, il discorso sul diritto - e sui diritti - diventa una componente fondamentale del discorso sulla politica e sullo Stato; la teorizzazione di quest'ultimo, in particolare, coincide in buona parte con la formazione e lo sviluppo del diritto pubblico come disciplina giuridica autonoma, e in vari paesi la riflessione sociologica e la scienza politica tardano ad appropriarsene.

c) Altri saperi secolari

Oltre che valersi di un sapere secolare ma spiccatamente normativo come quello giuridico, lo Stato ha anche, per così dire, manifestato curiosità per molti aspetti del proprio territorio, della popolazione insediata su di esso, e delle relative attività produttive - una curiosità interessata, s'intende, visto che quegli aspetti incidono sulla capacità militare dello Stato stesso e sulle sue risorse fiscali.

Basti ricordare l'etimo della parola 'statistica', o la pratica dei censimenti, o le ricorrenti inchieste promosse dai governi su questo o quel fenomeno sociale, dall'alfabetizzazione al pauperismo. Il richiamo ai saperi secolari come elementi orientanti dell'azione statuale ha un importante addentellato. Se e in quanto si richiede che chi occupa posizioni politico-amministrative sia in possesso di un sapere accademico - non di carattere tradizionale e sapienziale, ma veicolato da un discorso intellettualmente rigoroso - che si presta a essere espressamente insegnato, appreso e fatto oggetto d'esami, viene meno la presunzione che il lignaggio, l'appartenenza a ceti dotati d'alto rango sociale, qualifichi automaticamente gli individui anche per quelle posizioni. Tali posizioni offrono invece agli appartenenti ai ceti medi occasioni di affermazione sociale - purché, s'intende, si muniscano di appropriati titoli di studio, superino esami, ecc. Anche per quanto riguarda le posizioni di élite propriamente politiche - i corpi legislativi, i consigli che direttamente assistono il sovrano, le cariche

ministeriali - a lungo andare i meccanismi liberali e poi democratici della rappresentanza, e soprattutto la formazione dei partiti organizzati, hanno messo fuori gioco i discendenti delle antiche casate aristocratiche.

d) Espropriazione dei mezzi di dominio

La razionalizzazione del dominio si effettua anche in un ulteriore modo, cioè concentrando nello Stato stesso e nelle sue varie articolazioni organizzative i poteri di disporre delle risorse materiali e istituzionali relative all'esercizio delle funzioni politiche e amministrative. Non è più né necessario né sufficiente che chi esercita tali funzioni sia in grado di provvedere 'del proprio' alle relative spese, valendosi del suo patrimonio, impegnando e talora rischiando le sue risorse, e quindi legittimamente cercando in primo luogo di custodirle e di accrescerle. È il sistema di uffici a cui quelle funzioni sono progressivamente demandate a possedere le relative risorse, non gli individui che di volta a volta occupano quegli uffici e che sono tenuti a un redde rationem periodico in merito alla gestione di quelle risorse.

Lo Stato fiscale. - L'acquisizione stessa delle risorse che lo Stato impegna nelle proprie operazioni si è svincolata progressivamente dal suo rapporto sia con il patrimonio dinastico del principe sia con l'ordinamento cetuale, ed è venuta a dipendere sempre meno da forme temporanee e relativamente casuali di approvvigionamento, come i proventi di avventure belliche, le corvées, o i prestiti ottenuti da banchieri e finanzieri. Dopo una fase intermedia, in cui svolgono un ruolo importante la vendita di cariche e l'appalto delle imposte da una parte, e dall'altra la gestione monopolistica da parte dello Stato di funzioni produttive e distributive particolarmente redditizie, il problema dell'approvvigionamento economico-finanziario dello Stato trova sempre più una soluzione 'estrattiva' nel senso stretto del termine: lo Stato, cioè, esegue prelievi monetari forzosi più o meno frequenti, più o meno pesanti, ma regolari e (relativamente) prevedibili sugli stocks di risorse in mano a soggetti privati o sui flussi di risorse cui danno luogo i loro traffici. Questa soluzione si impone per due principali ragioni. Innanzitutto altre fonti e modalità di finanziamento non bastano più a coprire durevolmente bisogni sempre crescenti: i costi militari si sono ingigantiti, lo Stato si sta impegnando in altre attività e, come si è visto, non può o non intende più affidarle ai ceti tradizionali, ma preferisce affidarle a individui qualificati precipuamente dal loro sapere, e

il costo dei loro servizi dev'essere sostenuto da fondi pubblici. In secondo luogo, un approvvigionamento che si basa sempre più sui proventi monetari di imposte e tasse (occasionalmente complementati, in via provvisoria, dal ricorso al debito pubblico) è l'unico compatibile con le esigenze di calcolabilità delle risorse economiche private e di redditività del loro impiego rese necessarie dalla commercializzazione, e successivamente dall'industrializzazione, delle economie nazionali.

e) Burocratizzazione amministrativa

Questi e altri aspetti della razionalizzazione del dominio politico intrapresa (con tempi, modalità e successo diversi) dagli Stati europei, si assommano in un fondamentale mutamento, che può essere sintetizzato come segue: prima della razionalizzazione l'esecuzione concreta della maggior parte delle attività statali spettava a individui e a corpi che avevano diritto a svolgere quelle attività; con la razionalizzazione essa diventa responsabilità di individui e corpi che hanno il dovere di svolgerle. In altre parole, il meccanismo istituzionale per così dire molecolare dello Stato ha cessato di essere il privilegio ed è diventato l'ufficio. Come si è già detto, tipicamente chi occupa uffici non si appropria (più) le relative risorse e le facoltà per svolgere le attività assegnate all'ufficio medesimo, non si vale a titolo personale degli eventuali proventi di quelle attività; nel decidere se, quando e come svolgerle, non consulta i propri personali interessi, ma i saperi che ha acquisito, e in vista dei quali è stato investito dell'ufficio, nonché le istruzioni dei superiori e le informazioni disponibili sulle circostanze di fatto che è suo compito regolare, o sulle quali deve intervenire.Il comportamento dei funzionari. - Ci si può chiedere se in particolare questa pretesa - di filtrare le considerazioni che presiedono alla condotta dei funzionari, escludendo sistematicamente proprio quelle relative all'interesse personale - non sia piuttosto difficile da realizzare, e se (ammesso che si realizzi) non rischi di causare un deficit di motivazione nelle persone in questione, rendendo meno probabile che s'impegnino energicamente e assiduamente nell'esecuzione dei loro doveri. Una prima risposta è ovvia.

Anche se a lungo si è esitato a qualificare come contrattuale il rapporto tra lo Stato e il funzionario, il fatto che questi venga retribuito per le sue attività costituisce un legame sinallagmatico: il funzionario, in altre parole, lavora per lo stipendio o per mantenere 'il posto'. Rimane il problema di motivarlo a un livello di impegno superiore a quello così

ottenibile. E qui la risposta è duplice. Da un lato, proprio chi occupa uffici statali non soltanto possiede e applica il sapere che i compiti dell'ufficio richiedono, ma è anche seriamente dedito all'interesse pubblico, si lascia guidare da 'scienza e coscienza', non soltanto dalla prima. Dall'altro lato, la struttura piramidale dei sistemi di uffici a cui dà luogo, come si è visto, la razionalizzazione del dominio, comporta non soltanto una divisione del lavoro e una gradazione di competenze e di responsabilità, ma anche - in corrispondenza con questa - una gerarchia di facoltà di comando e di controllo, di riconoscimento sociale, e infine di trattamento economico: in linea di principio il singolo titolare di un ufficio può aspirare a farsi strada entro questa struttura. In altre parole, un ben ordinato insieme di uffici configura anche un sistema di carriera - e proprio le sue aspirazioni di carriera dovrebbero motivare il funzionario, nell'espletare i suoi compiti di ufficio, a non perseguire il proprio immediato interesse personale.

f) Gli apparati amministrativi: autorità e competenza

Nel corso di un secolo e mezzo, in un processo che culmina nella Francia rivoluzionaria e napoleonica, e in seguito viene imposto o si afferma altrimenti in altri paesi europei, la razionalizzazione del dominio progetta lo Stato come un sistema espressamente ordinato di organi e di uffici, un insieme di ruoli la cui continuità istituzionale trascende gli individui che li occupano e la maniera inevitabilmente varia e discontinua in cui essi operano. Il sistema può investire compiti assai diversi e mutevoli, ma - all'interno di scelte politiche di massima che possono rifarsi a logiche diverse, prima di tutte quella di potenza - è sempre orientato e controllato dalla conoscenza delle direttive generali provenienti dall'alto del sistema e delle circostanze di fatto. La struttura del sistema è dettata da due principî: innanzitutto, essa rappresenta una divisione del lavoro, cioè le articolazioni organizzative rispondono al criterio di assegnare compiti diversi a chi ha acquisito e dimostrato competenze diverse. (Si noti che l'espressione 'competenza' designa sia un complesso di conoscenze e di capacità di merito acquisite da un individuo, sia un ambito di problemi e compiti di cui spetta a lui, o all'organo di cui fa parte, occuparsi). In secondo luogo, a questa strutturazione diciamo orizzontale del sistema si sovrappone una strutturazione verticale: organi, uffici, funzionari, si distinguono anche in base a chi comanda chi. Questo secondo principio rispecchia un'esigenza di coordinamento interna alla logica della divisione del lavoro, ma sostanzialmente si rifà alla vocazione autoritaria dello Stato nel suo insieme,

come forma di dominio politico. Nel linguaggio un po' arcaico del diritto amministrativo, ci deve essere, alla fin fine, un 'signore del servizio', che istituisce il sistema e assegna a ciascuna parte di questo non soltanto dei compiti da svolgere, ma anche delle facoltà di comando, in definitiva garantite dalla coazione. Dopo tutto (o prima di tutto?) il sistema forzosamente estrae moltissime delle risorse che spende nel proprio funzionamento dagli stocks e dai flussi di risorse prodotte e scambiate da individui privati che, lasciati a se stessi, si guarderebbero bene dal destinare parte dei beni e delle energie posti sotto il loro controllo a fini diversi da quelli a loro propri.

g) Razionalizzazione del dominio e società civile

Eppure la razionalizzazione del dominio ha anche, per così dire, effetti benigni per quanto riguarda il resto della società e gli stessi individui privati. Così come si è configurata storicamente, nell'Europa occidentale tra il Seicento e l'Ottocento, la razionalizzazione ha affermato la complementarità dello Stato alla società civile, intesa come l'ambito in cui gli individui (prima - si è detto - come sudditi, poi come cittadini) legittimamente perseguono i propri interessi e intessono rapporti che lo Stato garantisce giuridicamente ma di cui lascia loro l'iniziativa e il contenuto. È ben vero che lo Stato ha progressivamente riservato a se stesso la gestione di tutti gli affari politici, confiscando le capacità giurisdizionali, militari, fiscali, ecc. di individui e corpi privilegiati, e monopolizzando l'esercizio della violenza legittima. Ma si dovrebbe dire di tutti gli affari politici e soltanto di essi. Lo Stato cioè lascia alla società civile altri affari, compresi alcuni potenzialmente di grande rilevanza generale, che impegnano seriamente le energie e le cure degli individui, e li differenziano profondamente gli uni dagli altri. Due aspetti di questo processo sono di particolare importanza. Innanzitutto, attraverso una vicenda complessa e combattuta, lo Stato occidentale si spoglia progressivamente di attributi e competenze di carattere religioso - esce, si direbbe, dal business della salvezza delle anime - ma per lo più lo fa senza impedire o vietare agli individui di coltivare ed esprimere la propria religiosità, anche in forma collettiva e organizzata. In secondo luogo, per riprendere una formulazione della prima modernità, il sovrano riserva a sé l'imperium, ma lascia ai privati il dominium, cioè il diritto di proprietà. Inizialmente di questo ritrarsi del sovrano dall'ambito proprietario beneficiano precipuamente i signori terrieri, ma successivamente il dominium si diffonde e, in mano a soggetti molto più numerosi e diversamente orientati, si mette in moto: insieme col

contratto, la proprietà privata diventa l'istituto fondamentale, la struttura portante del mercato, che a sua volta si configura come aspetto e momento centrale della società civile (Marx vede nell'economia politica borghese l'anatomia stessa della società civile).

h) Stato e modernizzazione socioeconomica

Non è solo astenendosi dall'interferire nell'economia di mercato che lo Stato ne facilita e promuove lo sviluppo: la razionalizzazione del dominio crea un ambiente politico e amministrativo positivamente confacente a un'economia avviata alla modernizzazione, con le sue esigenze di sicurezza, di prevedibilità delle conseguenze delle scelte economiche, di mobilità dei fattori di produzione, di controllo e repressione delle forme antiche e nuove di disagio e di protesta sociali, occasionate dal cambiamento economico. La prevalenza stessa della tassazione come modo di approvvigionamento degli enti politici, come si è detto, si conforma a quelle esigenze. Molte delle attività intraprese dallo Stato, a cominciare da quelle relative agli armamenti e all'equipaggiamento di eserciti e flotte, o dall'appoggio decisivo che queste risorse militari forniscono alla colonizzazione di territori extraeuropei, danno un apporto essenziale a nuove forme di impresa e all'accumulazione del capitale privato.

i) Nuovi soggetti politici

In questo e in altri modi lo Stato non soltanto permette, ma contribuisce a promuovere un processo profondo e relativamente accelerato di ristratificazione sociale, che culmina, nella prima metà dell'Ottocento, nella formazione di una élite che detiene una nuova forma di potere sociale, il possesso di capitali. Si potrebbe dire che nel secolo precedente, lo Stato si era progressivamente aperto al 'Terzo stato', al punto di fare di questo, a lungo andare, non soltanto un beneficiario delle proprie attività, ma la base sociale della propria esistenza, e di conferirgli una soggettività politica nuova, attiva e costituente. (È emblematica da questo punto di vista la decisione del 17 giugno 1789: i rappresentanti del Terzo stato francese si dissociano dal contesto istituzionale degli Stati generali, e si proclamano Assemblea Nazionale). Nelle sue varie forme, l'avvento del liberalismo politico conferisce un nuovo e più importante significato, all'interno dello Stato, alle istituzioni rappresentative; ciò comporta, tra l'altro, che anche posizioni a cui spetta la formazione delle politiche, e quindi

delle direttive esplicite dell'azione statale e non solo la loro esecuzione, vengono occupate da personale su cui queste responsabilità ricadono in base non a una spettanza di ceto o al favore del sovrano, ma a un'investitura esplicita, sempre temporanea (e quindi contingente), tramite l'elezione a un organo legislativo, o la fiducia che questo concede a un governo di nuova composizione. Al vertice di Stati non repubblicani la posizione stessa del monarca ereditario viene costituzionalizzata, cioè configurata sempre più come un ufficio, con compiti relativamente ristretti per quanto delicati ed elevati.

5. Il legato istituzionale delle due prime fasi

a) Aspetti interni del dominio

Può essere utile a questo punto presentare un quadro concettuale dello Stato così come si configurava nell'Europa occidentale prima della grande guerra. (Alcuni aspetti di quella configurazione, peraltro, erano presenti anche in altre parti d'Europa, nonché nel continente americano e in Giappone). Si tratta di un sistema di dominio politico che generalmente ha le seguenti caratteristiche, alcune delle quali risultano già dalla precedente trattazione.

Territorialità. - Il dominio è esercitato da ciascuno Stato con riferimento a una porzione precisamente delimitata del globo. Si noti però che la delimitazione stessa è talora oggetto di contesa tra Stati, e che per alcuni di questi si può distinguere il territorio immediato, metropolitano, dello Stato, da uno o più territori su cui il dominio è esercitato a titolo di possesso coloniale.

Unitarietà. - L'esercizio del dominio pertiene a un complesso di organi che si articola in molteplici uffici, ma la cui unitarietà si rivela, tra l'altro, nell'esistenza di un organo di vertice che, quali che ne siano le competenze, rappresenta lo Stato nel suo insieme. Al di sotto di questo, le varie funzioni di governo (nel senso lato, che comprende la legislazione e la giurisdizione) fanno capo a insiemi di organi che, per quanto complessi, a loro volta sono attivati e/o controllati da un singolo organo (ad esempio, nel caso della giurisdizione, da una corte d'ultima istanza). Questa unitarietà è compatibile con varie forme di autonomia locale e con la più avanzata articolazione organizzativa dei domini rappresentata dagli Stati federali.

Nazionalità. - La popolazione su cui si esercita il dominio è vista a sua volta come unitaria, in quanto pur nella sua diversità è attraversata da certe comunanze, variamente (e per lo più vagamente) definite: di lingua, di religione, di origine etnica, di cultura, di esperienza storica, di destino, di appartenenza al territorio, di fedeltà a una dinastia, di solidarietà. Importanti eccezioni sono rappresentate dalle popolazioni di Stati espressamente multinazionali, come l'Impero russo e quello austro-ungarico.

Legittimità democratica. - Il riferimento alla democrazia come principio fondante dell'esistenza stessa degli Stati è per lo più esplicito solo a partire dalla prima guerra mondiale, ma è implicito nell'idea stessa di nazionalità, quanto meno in quelle versioni che vedono nella nazione non solo l'oggetto del dominio politico, ma anche la base costituente di esso e la sede ultima della sovranità, e/o propongono l'interesse nazionale come obiettivo costante (anche se generico e remoto) dell'azione statale, e in particolare della politica estera. In ogni caso lo Stato si legittima, vale a dire giustifica la sua richiesta di obbedienza ai propri comandi, in base all'assunto che l'investitura di chi esercita il comando proviene, tramite complesse mediazioni istituzionali (e ideologiche), da coloro stessi a cui si chiede l'obbedienza.

Stato di diritto. - Il dominio si manifesta precipuamente attraverso la formazione, l'esecuzione e l'applicazione di leggi, intese come comandi generali e astratti. La validità di questi comandi si fonda sull'osservanza di procedure fissate da atti o consuetudini costituzionali e sul rispetto di alcuni principî sostanziali, che garantiscono certe aspettative degli individui anche nei confronti dell'azione statale o la impegnano a favorire determinati interessi individuali. Gli organi incaricati di svolgere le varie funzioni statali sono istituiti da leggi, che ne regolano le operazioni, facendone dipendere l'efficacia dall'osservanza di quelle regole. La corretta esecuzione delle leggi, quando incidano su legittimi interessi individuali, può essere verificata da organi giudiziari, siano questi ordinari o speciali. Leggi o consuetudini costituzionali talora individuano e circoscrivono una sfera di affari esplicitamente 'politici' - precipuamente la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato - nell'affrontare i quali determinati organi statali possono, in condizioni di emergenza e fino a quando l'emergenza continui, soprassedere a norme che generalmente ne limitano l'azione.

Società civile. - Lo Stato così costituito è complementare a un ambito sociale vasto e differenziato, in cui gli individui perseguono autonomamente interessi privati,

precipuamente ma non esclusivamente di natura economica, impegnando risorse loro proprie e intrecciando gli uni con gli altri rapporti di natura contrattuale. Il diritto di proprietà e la disciplina legislativa del contratto sono gli strumenti essenziali tramite i quali lo Stato garantisce queste attività private, che avviano una forte dinamica sociale e normalmente danno adito a una divisione del lavoro entro la popolazione e alla formazione di imprese e di classi. Ma l'autonomia privata è anche lo strumento di altre attività individuali che lo Stato garantisce, ma in cui non si ingerisce direttamente, come quelle relative alla religione, alla cultura, alla beneficenza, alla cura dell'intimità familiare e dell'amicizia, al tempo libero. Le differenziazioni sociali a cui danno luogo le varie dinamiche della società civile, e i relativi conflitti, sono normalmente temperati non solo dalla comune soggezione degli individui al dominio politico esercitato dallo Stato, ma anche dalla loro appartenenza alla comunità politica della nazione. In altre parole, gli individui si configurano anche come cittadini.

Sfera pubblica. - I principî costituzionali liberaldemocratici permettono alla cittadinanza di esprimersi attivamente attraverso la pubblica discussione degli affari politici e della condotta degli organi statali, ma soprattutto attraverso la rappresentanza politica. La composizione degli organi legislativi (a cui spetta - in varia misura e attraverso meccanismi diversi - anche l'investitura del potere esecutivo e l'elaborazione di direttive politiche di massima) varia nel tempo, e dipende dal successo che incontrano di volta in volta, in occasione di consultazioni elettorali, gruppi dirigenti che competono gli uni con gli altri per il suffragio della cittadinanza. Il principio della legittimità democratica ha quindi una sua convalida periodica nel processo elettorale, che peraltro sistematicamente divide la cittadinanza, producendo entro l'elettorato 'allineamenti' contrastanti che si riflettono nella formazione di maggioranze e opposizioni all'interno degli organi rappresentativi. Soltanto la composizione dell'esecutivo non riflette la divisione di opinioni e preferenze politiche entro l'elettorato: l'esecutivo riceve il suo mandato dalla maggioranza, e la sua attività può essere discussa dall'opposizione. In ogni caso, la matrice delle politiche è la politica, intesa come confronto tra concezioni legittimamente contrastanti dell'interesse pubblico, che concorrono per assicurarsi il pubblico consenso. L'istituzionalizzazione di questa concorrenza rende la politica degli Stati assai dinamica.

Segregazione istituzionale della violenza organizzata. - Anche se la violenza organizzata rimane centrale nella versione statuale dell'esperienza politica, questa tende a renderla

relativamente marginale e occasionale e a rappresentarne l'importanza soprattutto tramite operazioni simboliche. I ruoli che hanno espressamente a che vedere con la violenza vengono affidati a specialisti che normalmente li esercitano soltanto in base a decisioni prese dalle dirigenze politiche e (nel caso della polizia) giudiziarie.

b) Aspetti esterni

Questo breve quadro concettuale considera lo Stato esclusivamente come un modo di ordinare e gestire i rapporti politici propri di una popolazione e interni a un territorio. Ma proprio questa delimitazione suggerisce implicitamente un'ulteriore caratteristica essenziale dell'universo politico moderno: esso è un sistema di Stati. Ciascuno Stato esiste, per così dire, in presenza di altri, che presuppone come uguali per natura a se stesso. È anche per questa ragione che sembra opportuno non definire l'Impero cinese, e altre grandi compagini imperiali premoderne, come 'Stati'. In linea di massima è connaturato all'idea stessa di 'impero' che ciascuno di questi si progetti e si proietti (in alcuni casi, malgrado la sua coesistenza di fatto con altri imperi) come il solo ordinamento politico legittimo e valido, in un determinato momento, per l'intera oikoumene, e che non riconosca altri ordinamenti a sé eguali e coordinati, ma al più ordinamenti di inferiore portata e natura, variamente subordinati.

Ma la presenza accanto a ciascuno Stato di altri, per quanto connaturata a esso in quanto Stato, costituisce anche una sfida e una minaccia potenziale, perché i rapporti reciproci tra gli Stati non si fondano sulla comune subordinazione al sistema. Questo non preesiste ai singoli Stati, non li istituisce, non ne regola e sanziona le attività, per così dire, dall'alto, in maniera comprensiva e imperiosa; presuppone invece la sovranità dei singoli Stati, cioè la loro capacità e disposizione a perseguire ciascuno i propri interessi autonomamente, in base alle proprie risorse, asserendoli se necessario, al confronto con l'altrui potenza, attraverso la superiorità fattuale della propria. Il diritto internazionale sostanzialmente rileva e afferma questa condizione - la cosiddetta 'anarchia internazionale' - e non si lascia intendere, a sua volta, come analogo al sistema giuridico proprio di ciascuno Stato, cioè come una serie di norme imposte e sanzionate da un'istanza superiore, che impedisce ai singoli di tutelare essi stessi i propri interessi con la propria forza. L'universo politico moderno, in quanto fondato sugli Stati, presenta quindi una fondamentale discontinuità tra i rapporti interni appunto agli

Stati, e quelli che hanno luogo tra gli Stati stessi. I primi, come si è detto, mirano a un massimo di prevedibilità e sistematicità dell'azione pubblica, di rassicurazione dei privati costretti a rinunziare all'esercizio della violenza e compensati per questo tramite la pacificazione e l'ordine pubblico. I secondi comportano ampi margini di contingenza e imprevedibilità, e lasciano ai protagonisti il privilegio e la responsabilità di premunirsi ciascuno contro la prepotenza degli altri. Ma oltre che essere intrinsecamente diversi, questi due aspetti dell'universo politico moderno sono anche asimmetrici, perché il quantum di ordine caratteristico del primo può essere sempre sovvertito dall'irruzione del disordine tipico del secondo. In altre parole - a meno che si riesca a convertire la convivenza degli Stati in un metaordinamento di tipo esso stesso statale, o quanto meno in un sistema di sicurezza collettiva - la guerra è un rischio a cui sono esposti permanentemente gli Stati per quanto bene ordinati. A questa considerazione si ispirano correnti di pensiero politico che asseriscono il cosiddetto 'primato della politica estera' e l'insopprimibile centralità del fenomeno della guerra, e che talora ne deducono l'intrinseca fragilità di ordinamenti interni di carattere liberaldemocratico, che confondono la parte 'normale' dell'esperienza politica con la sua interezza, vedendo nella tutela e nello sviluppo del sistema economico e degli interessi privati il suo compito principale (v. Schmitt, 1932).

6. Terza fase: espansione dello Stato

La terza fase nella vicenda dello Stato, che ha inizio nella seconda metà dell'Ottocento e dura per tutto il secolo successivo, è caratterizzata da una massiccia espansione e diversificazione dei suoi compiti che si manifesta anche in una imponente crescita, e crescente complessità, della sua organizzazione.

a) Aspetti dell'espansione

Da un punto di vista concettuale, l'espansione dello Stato presuppone che esso si sia consolidato dal punto di vista territoriale, e che per questo la sua attività politica possa rivolgersi, oltre che a interessi di potenza relativi alla salvaguardia di quel territorio (o all'acquisto di possessi coloniali) e all'elaborazione istituzionale caratterizzata qui sopra come razionalizzazione del dominio, all'individuazione di nuovi temi, di nuovi obiettivi

dell'azione statale. Questo processo ha vari aspetti, che si possono sintetizzare come segue. Innanzitutto lo Stato si rapporta a molte attività sociali non più soltanto o prevalentemente disciplinandole istituzionalmente tramite la legislazione e la giurisdizione, o altrimenti affidandole a soggetti privati, individuali o collettivi, che le conducono autonomamente, interagendo gli uni con gli altri nella ricerca dei propri interessi. Sempre più, invece, lo Stato si riserva di intervenire su quei campi di attività, correggendo le direzioni in cui le indirizzano le interazioni tra soggetti privati, o addirittura si riserva di gestire a proprio titolo le attività in questione, affiancandosi ai soggetti privati, sostituendoli, o programmando, finanziando e variamente orientando le loro iniziative. Inoltre lo Stato si fa direttamente carico di nuove attività, ampliando drasticamente - a lungo andare - il novero di quelle di cui si era sempre investito come parte della propria esclusiva missione istituzionale.Queste tendenze producono una modificazione profonda e forse irreversibile (sia questo ragione di rammarico o di compiacimento) nei rapporti tra Stato e società così come essi si erano configurati nella fase precedente. Le manifestazioni più vistose sono il moltiplicarsi delle articolazioni organizzative dello Stato (comprese quelle a livello locale), la loro diversificazione, l'accrescimento nel numero dei dipendenti statali (o dipendenti pubblici d'altro genere), l'accresciuta incidenza della spesa pubblica e del prelievo fiscale.

b) Cause dell'espansione

Quale dinamica sospinge questo processo? Le risposte più significative si possono dividere in due grandi gruppi, a seconda che privilegino, per così dire, l'uno o l'altro versante del dualismo 'Stato'/'società'.

Sul versante Stato. - Entro il primo gruppo si possono ulteriormente distinguere due risposte. La prima mette in risalto il ruolo svolto non tanto dallo Stato in quanto tale, come complesso di istituzioni che accumulano e gestiscono il potere politico, quanto dalla politica. Come si è accennato sopra, a un certo punto lo Stato territorialmente consolidato e razionalizzato si è posto in un rapporto storicamente nuovo con la popolazione, rapporto che ne ha inizialmente coinvolto solo gli strati superiori, e specialmente i gruppi alfabetizzati, proprietari, inurbati. La popolazione ha cominciato a essere vista (dai ceti intellettuali, o da élites politiche alla ricerca di nuova legittimazione) come un soggetto unitario - concepito talora come popolo, talora come nazione - di cui lo Stato, anche quando ha un passato

autoritario e dinastico, costituisce lo strumento politico, investito di una missione di potenza nei rapporti internazionali, ma anche della gestione dello sviluppo interno della società.

L'affermarsi di istituzioni statali liberali e poi democratiche ha conferito qualche credibilità a questa concezione, ma al contempo l'ha resa contestabile. L'istituzione della rappresentanza, in particolare, divide la parte della popolazione in possesso dell'elettorato attivo e passivo dal resto della popolazione: inoltre divide anche la prima parte in due tronconi contrapposti, una maggioranza e delle minoranze. Insomma, alla politica non si prende parte se non prendendo partito (anche se per parecchio tempo quest'ultima espressione non si riferisce al partito politico organizzato tipico dell'ultimo secolo). Assai presto, entro i regimi liberali, l'allargamento del suffragio diventa un tema ricorrente e centrale della politica interna, progressivamente democratizzando quei regimi. Secondo la tesi di T.H. Marshall, ciò a sua volta induce l'espansione secolare del contenuto della cittadinanza; i partiti che fanno propri gli interessi degli strati subalterni, per correggere gli svantaggi cui la loro condizione di classe li espone sul mercato, quando diventano maggioranza legittimano le pretese dei cittadini a bona sempre più numerosi e diversi che, attraverso vari meccanismi, lo Stato mette a loro disposizione (v. Marshall, 1963). È (anche) per affrontare questa missione egualizzante - che, a partire da un certo punto, diventa una dimensione significativa della 'costruzione della nazione' come base costituente dello Stato stesso e sede ultima della sovranità - che lo Stato, come si è visto, cresce e si differenzia dal punto di vista organizzativo, si impegna nella gestione di attività sociali sempre più disparate, 'estrae' dal sistema economico e gestisce secondo criteri politici una porzione crescente del prodotto nazionale, e così via. In altre parole, la democratizzazione del processo politico induce la formazione dello Stato assistenziale, che è a sua volta un aspetto centrale dell'espansione dello Stato.

Ma questa ha anche altre determinanti, e si manifesta, per quanto in misura relativamente ridotta rispetto alle forme che assume nel tardo Ottocento e nel Novecento, anche entro Stati dove la 'politica' intesa come confronto concorrenziale tra partiti e tra concezioni contrastanti dei compiti dello Stato non è (ancora) presente. Ad esempio, alcuni Stati germanici settecenteschi in cui non esisteva una sfera pubblica entro cui potessero confrontarsi partiti e concezioni, e dove la popolazione era composta essenzialmente da sudditi, avviarono, sussumendole sotto il concetto di Polizei, alcune forme avanzate di intervento nella vita sociale e di gestione degli affari economici. In ogni caso le

manifestazioni più massicce di espansione dello Stato hanno avuto poco a che vedere con lo Stato assistenziale e la dinamica dei regimi liberaldemocratici. Un quantum di espansione così avanzato da far venire meno quasi del tutto la linea di demarcazione tra Stato e società (il che significa, dal punto di vista concettuale, il venir meno di entrambi) si registra, nel XX secolo, con i totalitarismi nazista e staliniano, che sopprimono la politica intesa come confronto pubblico, a esito contingente, tra dirigenze potenziali in competizione e tra modi diversi di impostare l'azione statale. In essi apparati amministrativi e giudiziari apparentemente simili a quelli degli Stati liberaldemocratici sono strettamente subordinati a una struttura di potere - il partito - che riserva a se stessa (ed entro se stessa a una dirigenza inamovibile, che si rinnova solo per cooptazione, e che culmina in un singolo capo onnipotente) ogni iniziativa politica, e la orienta secondo un progetto di natura metapolitica, sottratto a ogni critica e a ogni alternativa, che richiede più o meno espressamente la realizzazione, in capo a quella struttura, di una sorta di dominio universale. La ricerca di questo obiettivo comporta necessariamente un ricorso particolarmente frequente e brutale a mezzi coercitivi, sia nei rapporti interni a un determinato sistema totalitario che nei rapporti con altri sistemi.

La seconda risposta concorda con la prima nell'attribuire precipuamente allo Stato, invece che alla società, l'iniziativa della sua espansione, ma ne accentua determinanti diverse dal processo politico. In primo luogo la persistente tematica della guerra, che nel corso del Novecento ha più volte, ma soprattutto in occasione dei due conflitti mondiali, accelerato il processo di coinvolgimento dello Stato nella gestione degli affari sociali in generale, la crescita del prelievo fiscale, e così via. In seguito anche la 'guerra fredda' ha probabilmente favorito l'accentuato sviluppo dello Stato assistenziale, nonché forme di partnership tra governi e grandi forze produttive nella promozione dello sviluppo tecnologico/industriale (v. Maraffi, 1981). In secondo luogo, tutti i grandi assetti burocratici tendono a riprodurre se stessi, a differenziarsi internamente, ad ampliare i propri organici, ad assorbire risorse crescenti, ad accrescere i propri margini di discrezionalità. Questa tendenza è comune alle burocrazie private e a quelle pubbliche, ma in queste ultime si sottrae più facilmente (quanto meno a breve/medio termine) alla disciplina imposta dal mercato, alla considerazione di impieghi alternativi delle risorse, alla verifica dell'efficienza, al controllo esercitato da chi le istituisce, alla responsabilità di chi le gestisce. Inoltre, l'apparato amministrativo pubblico si è ampliato perché ha offerto delle 'nicchie' e delle posizioni di rendita a nuove professioni a

cui il mercato nega ricompense e riconoscimenti pari a quelli che si attende chi le pratica. In ogni caso, mentre, come si è visto, secondo i principî liberaldemocratici la matrice delle politiche è la politica, intesa come confronto tra dirigenze e tra impostazioni dell'azione statale che concorrono per assicurarsi il pubblico consenso, in realtà le politiche sono in misura crescente il risultato di aggiustamenti tra gli interessi propri di enti amministrativi sempre più numerosi, massicci, e in buona parte autonomi rispetto alla stessa dirigenza politica.

Sul versante società. - Quanto alle interpretazioni dell'espansione dello Stato che danno risalto agli impulsi provenienti dalla società, se ne possono daccapo distinguere due, anche se forse la distinzione ha più a che vedere con diversi livelli di analisi che con processi causali effettivamente indipendenti. Secondo la prima interpretazione, l'espansione è essenzialmente una risposta strutturale al bisogno sempre più acuto di coordinamento, di gestione delle interdipendenze, di allestimento consapevole delle risorse, che è proprio di società sempre più complesse come quelle industriali e postindustriali. Le spese crescenti dello Stato nel settore dell'istruzione e della ricerca, ad esempio, si dovrebbero precipuamente al fatto che le economie avanzate hanno un crescente bisogno di conoscenze e di qualifiche professionali, ma per vari motivi i relativi investimenti non possono essere ragionevolmente affrontati dalle forze economiche private. La seconda interpretazione disaggrega questa presunta domanda di gestione pubblica degli affari societari, e considera l'espansione statale come una risposta alle richieste diverse e spesso contrastanti portate avanti, spesso attraverso forme subdole di pressione e d'influenza, da molteplici ed esigenti forze sociali, d'accordo solo nel cercare di accollare allo Stato l'apprestamento e la gestione delle risorse necessarie per far fronte a quelle esigenze. Proprio per via della molteplicità, urgenza, diversità e contraddittorietà di queste richieste, il loro soddisfacimento (per quanto parziale e temporaneo) non può non indurre l'espansione dello Stato.

7. La crisi contemporanea dello Stato

Con le considerazioni appena svolte ci siamo affacciati sulla tematica, assai discussa verso la fine del Novecento, della 'crisi dello Stato'. In effetti essa accompagna, per così dire, l'intero secolo - uno scritto del costituzionalista S. Romano dedicato alla crisi dello Stato è

precedente alla prima guerra mondiale (v. Romano, 1969). Decenni più tardi, la discussione - mai del tutto sopita, in Italia e altrove - è stata ravvivata dalla fine di un periodo abbastanza prolungato (i cosiddetti 'trent'anni gloriosi' successivi alla seconda guerra mondiale) in cui sembrava che un nuovo equilibrio si fosse stabilito, nei paesi occidentali, tra lo Stato come complesso di istituzioni investite del potere politico e le unità sociali (precipuamente le corporations industriali e altri tipi d'impresa, e - in misura assai minore - i sindacati) che esercitano il potere economico (v. Shonfield, 1965).Si noti che questo stesso periodo ha visto anche un apparente trionfo dello Stato; dopo la seconda guerra mondiale, in seguito alla decolonizzazione dell'Asia e dell'Africa, l'esercizio del dominio su praticamente tutte le zone abitabili del globo e sulle acque territoriali adiacenti è diventato compito di una pluralità di enti politici che si chiamano - in questa o quella lingua - 'Stati', possiedono o affermano di avere gli attributi formali di uno Stato, in quanto tali fanno parte o aspirano a far parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, e in linea di principio si rapportano gli uni agli altri secondo certe regole di condotta originariamente elaborate da e per gli Stati europei. Ma proprio questo apparente trionfo è considerato da alcuni come una ragione o un aspetto della crisi dello Stato in quanto modalità altamente istituzionalizzata della costituzione e gestione del dominio pubblico.

a) Carenza di Stato

Per schematizzare la discussione, si possono ricondurre molte manifestazioni della crisi dello Stato a due 'sindromi' fondamentali e contrapposte: da una parte la carenza di Stato, dall'altra l'eccesso di Stato. Per comprendere la prima, basta ricordare che, come detto sopra, si dà Stato se e in quanto gli individui, nella sfera politica, si fanno effettivamente vincolare e orientare da certi principî, certe aspettative. Per cominciare a esistere, dunque, lo Stato deve sovrapporre i modi a sé propri di costituire, organizzare, esercitare il dominio politico, a modi diversi preesistenti; deve quindi superare l'inerzia di quei modi e soppiantare pratiche altrimenti vincolate e orientate. Inoltre, per continuare a esistere, deve superare una sorta di entropia che affligge tutti i complessi istituzionali, e imporre insistentemente le proprie regole nei confronti di altre che cercano di affermarsi o di riaffermarsi. Ciò non richiede che le regole statuali debbano valere sempre e dappertutto, ma richiede che normalmente la conformità con esse venga riconosciuta e ricompensata (o quanto meno non esponga a punizioni chi le segue), che pratiche non conformi vengano per

lo più rilevate e sanzionate, che regole contrarie non si affermino pubblicamente, frequentemente e in ampia misura, come più valide ed efficaci. Ma soddisfare questo requisito non è semplice. In primo luogo, le pratiche politiche e amministrative specificamente statuali possono stentare a istituzionalizzarsi perché mancano di credibilità morale.

Ad esempio, il divieto ai funzionari di promuovere i propri interessi privati nei loro atti d'ufficio e di favorire cittadini a cui siano legati da appartenenze particolari può contraddire costumi fortemente radicati nella cultura locale, appartenenze e dipendenze strutturate da gerarchie sociali consolidate, o sentiti rapporti di reciprocità interindividuale. In secondo luogo, l'effettiva istituzionalizzazione di pratiche espressamente statuali può essere impedita non (più) dal peso residuale delle culture tradizionali, ma da certi aspetti della dinamica specifica delle società contemporanee - ad esempio, dall'accentuata anomia, da un indebolimento dell'appartenenza e del senso di obbligazione nella determinazione dell'identità individuale e delle strategie che l'affermano. Il neocomunitarismo, una corrente di pensiero sociale emersa negli Stati Uniti negli anni ottanta, ha messo particolarmente in risalto l'indebolimento delle strutture politiche risultante da questi fenomeni (v. Selznick, 1992). Inoltre, il ritmo col quale nelle società contemporanee aumenta la complessità e cambiano le tecniche materiali e organizzative, i bisogni, i contenuti culturali, è così accelerato da mettere continuamente in mora lo Stato, vanificando la sua pretesa di 'normare', coordinare, controllare tutto coi suoi specifici strumenti di sorveglianza e di intervento - e di fare ciò da un singolo centro, in maniera il più possibile uniforme e prevedibile.Alla fine del Novecento la 'carenza di Stato', cioè l'insufficiente statualizzazione del dominio politico, si rivela non soltanto in paesi in cui lo Stato è recente e 'importato' (v. Badie, 1992), ma anche in paesi europei e occidentali, dove sembrano compromessi alcuni dei successi che lo Stato aveva da lungo tempo registrato. Ad esempio, nei paesi dell'Europa orientale, gli eventi successivi al 1989 mettono in forse gli assetti territoriali prodotti dalla seconda guerra mondiale, mentre in altre parti del mondo i pluralismi etnici - paradossalmente, proprio nel tentativo di costruire Stati omogenei dal punto di vista etnico - producono una frammentazione territoriale accentuata, invertendo la tendenza alla diminuzione del numero delle unità politiche territoriali tramite l'accorpamento geografico.

Inoltre, gli Stati territoriali e nazionali si vedono sottrarre competenze e risorse sia da nuovi enti politici sovranazionali che da enti politico-amministrativi infranazionali. Anche in Stati

territorialmente solidi il monopolio statale della violenza legittima organizzata perde di significato, laddove i governi e le 'forze dell'ordine' di fatto non riescono (o addirittura rinunziano, magari copertamente) a interdire a individui e gruppi privati il ricorso non saltuario ma organizzato alla violenza armata, a gestire e custodire l'ordine pubblico sul territorio, a garantire l'incolumità fisica dei cittadini. La lentezza con cui i sistemi giudiziari si pronunziano su controversie civili equivale spesso a un diniego di giustizia, e l'amministrazione della giustizia penale si fa sempre più caotica e arbitraria. I costosi e complessi apparati amministrativi pubblici si dimostrano incapaci di rilevare le mutevoli e diverse esigenze di molteplici gruppi sociali, di intervenire nel processo sociale in maniera illuminata ed efficace (v. Caplow, 1994).

b) Eccesso di Stato

Malgrado queste molteplici e vistose manifestazioni di una carenza di Stato, secondo altre critiche di Stato, per così dire, ce n'è troppo, ed esso è diventato eccessivamente mastodontico e invadente. Le due critiche, per quanto contrastanti, si compongono spesso nell'argomento che proprio l''eccesso di Stato' causa la sua carenza per quanto concerne i suoi compiti istituzionali primari, coinvolgendolo in compiti sempre nuovi e diversi, che sarebbe meglio lasciare al mercato o ad altri aspetti e momenti della società civile. In talune versioni - ad esempio quella fatta propria dalla cosiddetta Commissione Trilaterale negli anni settanta - questa critica si accompagna all'argomento secondo cui le sollecitazioni provenienti da una sfera della 'politica' affollata e tumultuosa fanno carico allo Stato del soddisfacimento di molteplici richieste, smodate e contraddittorie; in questo modo la richiesta di un ritorno dello Stato ai suoi compiti primari che lo sottragga al 'sovraccarico' (overload) si accompagna a una più sommessa, perché più controversa, critica all'eccessiva democratizzazione dei processi di formazione delle politiche pubbliche (v. Crozier, 1975). In tal modo la tesi della 'fine della politica' si aggiunge, verso la fine del secolo, a quella della 'crisi dello Stato'.

Eppure da alcuni decenni - quanto meno secondo altri critici (v. Habermas, 1973) - l'espansione dello Stato aveva luogo in un ambiente sociale sempre più depoliticizzato, in cui le richieste sociali più imperiose ed esigenti provenivano da interessi settoriali organizzati invece che dalla cittadinanza in quanto tale, e la loro conversione in decisioni

aveva luogo prevalentemente fuori della sfera pubblica. Ciò si doveva, a sua volta, al divario sempre maggiore tra le poche ed esili strutture ufficiali di input a disposizione dei cittadini in quanto tali (il processo elettorale, la rappresentanza) e le strutture di output, moltiplicate e rafforzate da (e in vista de) l'espansione dello Stato. Questo divario porta all'intervento massiccio nel processo decisionale di organizzazioni che rappresentano interessi privati, e che si valgono del loro potere soprattutto economico per influenzare quel processo, gestito dagli enti amministrativi in maniera sempre più autonoma rispetto alla stessa rappresentanza politica e alla dirigenza governativa che l'esprime. In misura minore, quasi a correzione di tale intervento, quel divario occasionalmente induce imprenditori politici a formare movimenti sociali per lo più di breve durata e di portata minore, che si appellano direttamente a interessi vivamente sentiti da certi settori della cittadinanza ma trascurati dalle strutture decisionali ufficiali.

c) Altri aspetti della crisi

Altri aspetti della crisi dello Stato fanno pensare a una contraddizione tra alcuni legati istituzionali di quella che abbiamo chiamato la fase della razionalizzazione del dominio e la successiva tendenza all'espansione dello Stato. La razionalizzazione era tutta intesa a costruire e garantire l'unità dello Stato, strutturandolo (si è visto) come un insieme piramidale di organi e uffici, le cui attività (quanto meno nei paesi del continente europeo) dovevano ispirarsi principalmente al sapere giuridico, che a sua volta aveva come referente il diritto come sistema unitario. La moltiplicazione e specializzazione di organi e uffici che l'espansione dello Stato comporta (e che a sua volta induce quell'espansione) ne fa un insieme sempre più diversificato, disarticolato e frammentato, che gli organi politici non riescono a controllare in maniera uniforme e unitaria, e che a sua volta non può costituire per la società civile la fonte di un controllo sociale coerente e unitario, ma tende a isolarsi da essa, a ricevere molti dei suoi impulsi da interessi e da contrasti interni. L'ordinamento giuridico stesso rivela una tendenza alla proliferazione e alla frammentazione, dovute in molti casi a un eccesso di legislazione o comunque di produzione giuridica, spesso in risposta a esigenze contraddittorie e transeunti. Inoltre la logica che tradizionalmente presiedeva all'esecuzione amministrativa delle norme (non molto diversa, come si è accennato, da quella della loro applicazione giudiziaria) si rivela tanto più inadeguata quanto più si fanno contingenti e mutevoli le opportunità e le necessità dell'ambiente in cui

si chiede alle unità amministrative di gestire complesse attività sociali, di generare risorse invece che 'estrarre' e amministrare quelle esistenti (v. Forsthoff, 1964).

La concezione del processo di formazione del bilancio statale fatta propria da molte costituzioni vigenti, ad esempio, è divenuta sempre meno compatibile con le esigenze dell'ambiente economico-finanziario in cui lo Stato opera, e le relative pratiche; secondo un autore francese, "questo scarto tra le regole sintattiche proprie della procedura legale e le regole sintattiche proprie della descrizione delle attività concrete ingenera quei 'vincoli contraddittori' di cui parlano volentieri gli stessi protagonisti di quella procedura". Ne risulta che si è costretti a scegliere "tra fare cose efficaci e non legali e fare cose legali e non efficaci" (v. Théret, 1995).In base a questa osservazione e altre simili, secondo alcuni autori la natura stessa del diritto come complesso di aspettative normative, le quali cioè in presenza di stati di fatto che le contraddicono non si modificano ma si riasseriscono tramite la sanzione - lex vetat fieri, sed si factum sit non rescindit, poenam infert ei qui fecit -, gli impedisce di svolgere nella società contemporanea una funzione centrale, che spetta invece a complessi di aspettative conoscitive e in particolare scientifiche. E in effetti le amministrazioni pubbliche ricorrono sempre più a saperi scientifici di carattere non giuridico: i saperi relativi all'economia e al management, all'accertamento e alla manipolazione dell'opinione pubblica, alla tutela dell'ambiente naturale, alla formazione delle politiche pubbliche, alla gestione delle risorse umane e così via.

Questo ricorso, dove ha avuto luogo seriamente, ha avuto importanti esiti positivi. Ma presenta anche aspetti problematici, per due ragioni. In primo luogo, lo statuto scientifico dei saperi in questione è talora alquanto dubbio: i loro principî metodologici e sostantivi sono oggetto di serie dispute, subiscono a volte inquietanti 'cambiamenti di moda', e sono talora fortemente sospetti di servire da copertura ideologica a interessi settoriali. In secondo luogo, anche a prescindere da questo, il rapporto tra i vari saperi importati nella sfera politico-amministrativa per affiancare o sostituire il sapere giuridico è controverso e instabile: i relativi linguaggi non sono traducibili l'uno nell'altro, le priorità che i vari saperi suggeriscono nella scelta tra strategie amministrative alternative sono spesso incompatibili, e non esiste un 'sapere sui saperi' che li componga in un sistema con lo stesso grado di unitarietà e di omogeneità che a suo tempo possedeva il sistema giuridico (v. Self, 1976). In sostanza, rimane inattendibile quel progetto tecnocratico che in varie forme, da circa due secoli (v. Schluchter, 1972), riserva agli 'esperti' la gestione della cosa pubblica, e affida a

processi di natura propriamente politica, come la rappresentanza e il confronto d'opinione, il compito, al più, di legittimare decisioni altrimenti raggiunte. In certi casi proprio il richiamo all'autorità della scienza legittima scelte prodotte principalmente dai rapporti di potere tra interessi settoriali in contrasto, sia interni che esterni all'apparato statale.

Crisi della territorialità. - Come si è visto, lo Stato si è affermato storicamente tramite la costruzione di ambiti spaziali relativamente ampi, nettamente delimitati, esternamente difendibili, internamente pacificati e sottoposti a un'unica giurisdizione, amministrati in maniera più o meno uniforme; la sua identità iniziale è stata culturalmente definita con riferimento al territorio; anche quella successivamente fornita dal riferimento alla nazione (il monarca francese a un certo punto cessa di chiamarsi roi de France e si chiama roi des Français) generalmente ha mantenuto un forte rapporto col territorio. Questo rapporto viene problematizzato da alcuni fenomeni contemporanei, come la mobilità geografica delle popolazioni (improvvisamente acceleratasi negli ultimi decenni), l'accresciuta importanza di processi di comunicazione che superano i confini tra gli Stati e di insiemi di pratiche - come quelle relative al commercio e alla scienza - che hanno una vocazione cosmopolita, l'emergere delle tematiche ecologiche. Queste, in particolare, indicano che non è il territorio che, per così dire, conta meno - i problemi relativi all'esaurimento delle risorse naturali, all'inquinamento, o alla congestione urbana hanno un intrinseco riferimento territoriale - ma è in forse la commensurabilità tra il territorio statale e la correlativa pretesa di gestirlo in maniera unitaria da una parte, e dall'altra gli spazi in cui i fenomeni in questione si manifestano. Spesso, ad esempio, processi che si svolgono fuori del territorio di uno Stato determinano, entro quel territorio, l'inquinamento e il depauperamento delle sue risorse. Inoltre, gli sviluppi della tecnica militare, e specialmente l'avvento della guerra aerea (e più che mai dei missili intercontinentali dotati di testate termonucleari), hanno messo in forse il concetto stesso di territorio inteso come spazio difendibile. Un effetto simile si può forse rilevare nel terrorismo internazionale.Crisi della sovranità. - Un altro aspetto centrale della figura istituzionale dello Stato - la sua sovranità - è egualmente messo in forse da vari sviluppi contemporanei. Questa tematica ha due versanti: uno concerne il rapporto tra lo Stato e le forze sociali di vario genere che operano sul territorio, l'altro il rapporto tra Stati.

Per quanto concerne il primo versante, è assai controverso se lo Stato contemporaneo abbia mantenuto la sua capacità di porsi come unica sede istituzionale del dominio pubblico, che in quanto tale sovrasta e disciplina le parti sociali. Per quanto concerne il secondo, invece,

non è controverso che alcuni Stati-nazione abbiano progressivamente rinunziato a certi aspetti della loro sovranità, demandandone l'esercizio a un nuovo ente politico non-statuale, a base non nazionale. Di conseguenza numerosi e importanti rapporti tra uno Stato e un altro sono gestiti da loro non più direttamente, faccia a faccia, ma mediante la comune appartenenza al nuovo ente politico e con la mediazione, e se necessario, la sanzione di esso.L'Unione Europea è l'esempio più cospicuo di questo fenomeno e di alcune contraddizioni che ne risultano. Formatasi in buona misura per sopperire alla incapacità delle strutture statali nazionali di allestire un ambiente giuridico-politico adatto allo sviluppo di un grande mercato, in seguito le ha inevitabilmente indebolite, negando agli Stati membri competenze sempre più ampie. Inoltre, le sedi decisionali dell'Unione sono diventate l'obiettivo di una intensa politica di pressione da parte di singole regioni e territori infrastatuali, che aggira ed esautora gli organi centrali degli Stati di cui fanno parte. La formazione dell'Unione Europea corrisponde anche a un'altra intenzione politica: la rinunzia alla guerra come strumento finale per la risoluzione di conflitti tra gli Stati membri. Questa rinunzia - in contrasto col principio di sovranità - non ha peraltro condotto alla formazione di una capacità militare e di una politica della sicurezza proprie dell'Unione in quanto tale, che anche per questa ragione non si configura come uno Stato, nemmeno federale.

La sfida della globalizzazione. - Le tematiche della crisi della territorialità e della crisi della sovranità dello Stato si fondono, infine, in una ulteriore sfida allo Stato contemporaneo, dovuta alla cosiddetta 'globalizzazione'. Come si è visto, da tempo molte politiche statali avevano cercato di compensare la posizione di svantaggio in cui il mercato poneva ampi strati della cittadinanza tramite l'estensione e l'intensificazione dei diritti socioeconomici di cittadinanza. Negli ultimi decenni del secolo si oppongono a questa tendenza, in maniera aperta ed efficace, imprese in possesso di capitali imponenti, e che controllano in ampia misura i processi principali di produzione industriale, di formazione e allocazione delle risorse finanziarie, di innovazione scientifico-tecnologica, e di creazione e diffusione delle informazioni e dei contenuti culturali, processi che si fanno sempre più mobili dal punto di vista geografico. Perfino la produzione industriale, che il cosiddetto modello fordista di organizzazione aziendale tendeva a radicare nel territorio - esponendo le aziende all'azione di vigilanza, di controllo e di prelievo fiscale dello Stato, nonché all'azione rivendicativa dei sindacati, che rappresentavano una manodopera incardinata nell'azienda in maniera relativamente stabile -, si fa sempre più mobile, e ciò avviene su una scala geografica che

abbraccia potenzialmente non soltanto località diverse entro la stessa regione o nazione, ma varie nazioni o addirittura vari continenti.

Questo vale ancor più per altri processi economici - come quelli relativi alla formazione delle imprese, al finanziamento delle attività industriali, alle decisioni sugli investimenti - che costituiscono un aspetto sempre più importante del sistema economico nel suo insieme, e impiegano tecnologie sempre più avanzate di comunicazione, di creazione e di spostamento dei valori economici, che le grandi imprese gestiscono autonomamente. In tal modo esse possono operare su scala mondiale, in maniera sempre più rapida e mobile, e sottrarsi a forme politiche di verifica e di controllo. Molte grandi imprese impegnate in queste e altre attività economiche e finanziarie 'di punta' si sono rese sostanzialmente extraterritoriali; anche le controversie tra di esse vengono generalmente risolte da arbitrati di carattere formalmente privato, non disciplinati, nella forma e nella sostanza, dalla legislazione di alcuno Stato. Quindi nell'economia contemporanea grandi flussi di ricchezze si formano, si spostano e si dileguano entro spazi invero 'globali', con effetti rapidi e talora pesanti sui livelli d'occupazione dei vari Stati, sulle loro entrate fiscali, sulla loro capacità di programmare e gestire le proprie attività, di generare consenso politico (v. Galgano e altri, 1993). Questo permette alle grandi imprese internazionali di negoziare quegli effetti con gli Stati stessi da una posizione di vantaggio (direttamente o tramite grandi centri decisionali come le banche centrali o gli enti finanziari internazionali), chiedendo che le politiche di quegli Stati favoriscano le loro esigenze e rispettino le loro preferenze.

Naturalmente gli Stati non sono del tutto privi di risorse da investire in quelle negoziazioni; dopo tutto, le attività produttive continuano ad avere bisogno di una base territoriale, per quanto esigua e mobile, e dal punto di vista quantitativo predominano tuttora le attività condotte da unità economiche che operano entro questo o quel territorio nazionale. Inoltre, sotto vari rispetti i processi produttivi richiedono tuttora l'attivo supporto degli Stati, che possono in qualche misura condizionarlo al riconoscimento delle proprie esigenze; ciò vale soprattutto per paesi in via di forte sviluppo, come quelli asiatici, dove gli Stati continuano a svolgere un ruolo economico particolarmente attivo, e a orientarlo a obiettivi di carattere espressamente politico. Nel complesso però c'è un serio sfasamento tra gli spazi operativi degli Stati, tuttora delimitati dai rispettivi territori, e quelli in cui si svolgono, come si è detto, processi economici fondamentali, i cui protagonisti sono imprese interessate a diminuire l'incidenza delle attività statali sulle proprie, o a indirizzarle al perseguimento dei

propri interessi. È vero che gli Stati possono costituire enti politici che operano su spazi più vasti, come l'Unione Europea. Ma le iniziative di quest'ultima rivelano l'influenza di dottrine che considerano futili o dannosi i tentativi di gestire e regolare politicamente i processi economici, e di circostanze che accentuano la minaccia concorrenziale, vera o presunta, rappresentata da economie più dinamiche in altre parti del mondo.Alla fine del XX secolo lo Stato si trova dunque esposto a numerosi fenomeni che minacciano di esautorarlo, disarticolarlo, privarlo di risorse, e gli impongono di invertire o quanto meno arrestare la tendenza secolare alla crescita organizzativa e all'ampliamento dei suoi compiti.

Come si è più volte accennato, questa tendenza si doveva in parte al fatto che in linea di principio, quanto meno nello Stato liberaldemocratico, la matrice delle politiche è la politica, intesa come pubblico confronto di opinioni entro la cittadinanza. Ma quel principio aveva da tempo perso credibilità, e questo contribuiva a rendere lo Stato sempre più controverso, ad appannare la sua 'immagine'. Ciò significa che lo Stato contemporaneo è costretto a fare i conti coi suoi detrattori senza potersi plausibilmente appellare alla politica come attività pubblica, critica, consapevole dei cittadini, che troppo a lungo lo Stato stesso ha considerato precipuamente come contribuenti e/o come beneficiari, a titolo privato, delle proprie attività. La persistente anche se velata disattivazione politica della cittadinanza - ad opera a dire il vero non soltanto dello Stato, ma anche dei media e dei partiti politici - si ritorce contro lo Stato stesso. Il potere economico, avendo denunciato l'accordo che aveva pattuito col potere politico in Occidente nei quattro decenni successivi alla seconda guerra mondiale, è più che mai intenzionato a perseguire la sua vocazione cosmopolita e a cercare di imporre su scala mondiale la propria superiorità sul potere politico.

(V. anche Amministrazione pubblica; Autorità; Burocrazia; Costituzionalismo; Costituzioni; Governo, forme di; Maggioranza, principio di; Nazione; Partiti politici e sistemi di partito; Plebiscitarismo; Potere; Sistema politico; Sistemi politici comparati).

Stato federale

di Lucio Levi

sommario: 1. Federazione e confederazione. Le forme del processo federativo. 2. Definizione di Stato federale. 3. Caratteristiche istituzionali dello Stato federale: a) la questione della sovranità; b) federalismo fiscale; c) dal federalismo duale a quello cooperativo; d) una nuova forma di Stato e una nuova forma di organizzazione internazionale; e) il bicameralismo e la struttura dell'esecutivo; f) la magistratura e il potere di revisione costituzionale delle leggi; g) l'autonomia della banca centrale e l'autogoverno locale. 4. La novità della federazione europea: un patto federale tra Stati nazionali. □ Bibliografia.

1. Federazione e confederazione. Le forme del processo federativo

In passato, e in un passato remoto che risale all'antichità, le città-Stato del Medio Oriente e della Grecia, successivamente nel Medioevo i principati del Sacro Romano Impero, i cantoni della Svizzera e i Comuni italiani, infine nell'età moderna la Repubblica del Regno di Polonia e le Province Unite dei Paesi Bassi avevano formato unioni politiche o leghe, alle quali spesso era stato dato il nome di federazioni o di confederazioni. I due termini erano considerati equivalenti. Hanno cominciato a distinguersi a seguito della formazione degli Stati Uniti d'America, che diede vita a un governo indipendente al di sopra degli Stati, e questo ha assunto il nome di governo federale, mentre le leghe di Stati (nelle quali il governo dell'Unione era subordinato agli Stati) hanno assunto il nome di confederazioni.

Tuttavia, quando nel 1787 fu approvata la Costituzione degli Stati Uniti, e successivamente nel dibattito per la sua ratifica, la nuova forma di Stato non era ancora designata con una parola specifica. Nella Costituzione è definita con una formula vaga: "più perfetta Unione". Anche il Federalist, il libro che raccoglie gli articoli, pubblicati da Hamilton, Jay e Madison sui giornali di New York per sostenere la ratifica della Costituzione degli Stati Uniti, e che contiene un'analisi delle organizzazioni internazionali fondata sulla distinzione tra federazione e confederazione (v. Federalismo), non è esente da confusione e da ambiguità terminologica. Anzi, le parole federazione e confederazione sono usate in modo promiscuo.Non furono quindi i padri fondatori a coniare il termine che definiva la nuova forma di Stato. Essa non fu il risultato di un piano preordinato, ma del compromesso tra gruppi politici che volevano qualcosa di diverso dalla federazione.

Di conseguenza, dopo che la Costituzione era entrata in vigore, l'esigenza di un uso univoco del linguaggio impose la consuetudine di designare con la parola federazione il nuovo Stato. Da allora in poi divenne possibile riconoscere che la Costituzione aveva dato origine a uno Stato, la cui novità consisteva nel fatto che non eliminava l'indipendenza degli Stati membri. La federazione è infatti, secondo la definizione che ne dà Hamilton, "un'associazione di due o più Stati in un unico Stato" (v. Hamilton e altri, 1787-1788; tr. it., p. 188). Questa forma di Stato assunse il nome di federazione anche per l'influenza esercitata dal Federalist, che costituiva il primo commento della Costituzione, mentre si consolidò l'uso di designare con il nome di Confederazione la vecchia forma di organizzazione, la lega permanente tra gli Stati.D'altra parte, è da ricordare che l'indipendenza non fu proclamata separatamente dalle tredici colonie, ma dalla loro associazione, il Congresso continentale, a nome degli Stati Uniti d'America. Il Congresso fu poi istituzionalizzato dagli Articles of Confederation, che regolavano l'organizzazione dei tredici Stati indipendenti, i quali continuavano a chiamarsi Stati Uniti d'America. Lo stesso nome fu mantenuto dalla Costituzione approvata a Filadelfia nel 1787. Analogamente l'organizzazione dei cantoni svizzeri, denominata 'Confederazione', mantenne lo stesso nome anche dopo l'adozione della Costituzione federale nel 1848.

Ciò mostra come le nuove istituzioni abbiano continuato a essere chiamate con il nome delle vecchie. In altri termini, i nomi Stati Uniti d'America e Confederazione elvetica sono stati utilizzati per designare due diverse forme di organizzazione politica, che si sono succedute nel corso del tempo sullo stesso territorio. La propensione a usare vecchie parole e vecchi schemi concettuali per designare nuovi fenomeni è la prova della difficoltà che incontra la mente umana nel percepire il nuovo al suo primo apparire nella storia.Talvolta a questa tendenza naturale, che è espressione del lento procedere della conoscenza, si associa un calcolo politico di carattere conservatore, che tende a occultare, attraverso la manipolazione del linguaggio, i cambiamenti avvenuti nelle forme di organizzazione politica, allo scopo di renderli più accettabili.I processi federativi, cioè i processi che portano alla costituzione di Stati federali, possono assumere tre diverse forme.

La prima è l'unificazione federale di un insieme di Stati indipendenti. I primi Stati federali della storia, gli Stati Uniti d'America e la Confederazione elvetica, si sono formati in questo modo, cioè attraverso la trasformazione di un'unione confederale di Stati sovrani in Stato federale.In secondo luogo, uno Stato federale può costituirsi attraverso la ridistribuzione del

potere e la formazione di comunità autonome nell'ambito di uno Stato unitario. La Costituzione belga del 1994 ha questo carattere.

Esiste una terza forma del processo federativo: l'acquisizione della forma federale nel momento della costituzione dello Stato. Così sono nate le istituzioni federali in Canada, in Australia e in India. Si tratta, com'è noto, di Stati che si sono costituiti nel corso di un processo di liberazione dal dominio coloniale britannico - un processo incruento, a differenza di quello che portò all'indipendenza degli Stati Uniti. Va sottolineato il carattere singolare dell'evoluzione istituzionale di questi Stati. Le Costituzioni del Canada e dell'Australia sono infatti incorporate in leggi del Parlamento di Westminster, il che ha consentito di perpetuare vincoli istituzionali con il Regno Unito, fino al momento in cui queste Costituzioni sono state 'rimpatriate' (quella canadese nel 1982 e quella australiana nel 1986). Il che significa che il riordino delle due Costituzioni ha fatto cadere la maggior parte dei limiti ancora esistenti al pieno esercizio della sovranità di questi paesi. Nel caso dell'India, invece, il Parlamento britannico, trasferendo nel 1947 i poteri della Corona e del Parlamento britannici all'assemblea costituente, mise termine, con un netto atto di rottura, al proprio predominio.

2. Definizione di Stato federale

Possiamo ora definire il carattere essenziale delle istituzioni federali. Quando Hamilton affrontò il problema, ne sottolineò due aspetti. In primo luogo, come abbiamo visto sopra, definì lo Stato federale come "un'associazione di due o più Stati in un unico Stato". In questo modo, egli identificò la novità delle istituzioni federali nel carattere statuale sia dell'Unione sia dei suoi membri. I due ordini di poteri dovevano essere quindi considerati uguali e indipendenti ciascuno nella propria sfera.In secondo luogo, Hamilton sottolineò il fatto che, con la Costituzione, il governo dell'Unione aveva acquisito un potere diretto sui cittadini. Mentre nella confederazione "la legislazione era diretta agli Stati o ai Governi", lo Stato federale consentiva di "estendere l'autorità dell'Unione ai singoli cittadini" (v. Hamilton e altri, 1787-1788; tr. it., pp. 224-225). E questo era un potere che lo Stato federale condivideva con gli Stati, perché anche questi ultimi continuavano a esercitare il loro potere direttamente nei confronti degli individui. Il carattere complesso dello Stato

federale consiste quindi nel fatto che esso è una comunità politica composta nello stesso tempo da Stati e da individui.

Certo, l'acquisizione da parte del governo federale di un potere diretto sui cittadini e, viceversa, la partecipazione diretta dei cittadini all'elezione delle autorità federali erano stati i cambiamenti più importanti che avevano segnato la formazione della federazione. Tuttavia, questo requisito delle istituzioni federali non permette di distinguere una federazione da uno Stato unitario con autonomie regionali, in quanto anche le regioni di uno Stato unitario decentrato hanno un potere diretto sugli individui. Però le regioni di uno Stato unitario hanno un'autorità delegata, e di conseguenza il governo centrale può accrescere, ma anche diminuire e persino abolire i poteri delle regioni.

In realtà, la relazione che in uno Stato federale si instaura tra governo federale e Stati federati non ha carattere gerarchico, ma è una divisione di poteri "tra autorità coordinate e indipendenti", come ha sottolineato Albert Dicey (v., 1915[8], p. 151). In accordo con questa concezione delle istituzioni federali, Kenneth Wheare (v., 1946; tr. it., p. 50) ha definito il principio federale come "quel sistema di divisione dei poteri che permette al governo centrale e a quelli regionali di essere, ciascuno in una data sfera, coordinati e indipendenti". In altri termini, in uno Stato federale ogni governo è indipendente; nessun governo concentra tutti i poteri nelle sue mani. Sia il governo federale sia i governi regionali hanno poteri limitati, e ciascun governo è coordinato con gli altri. Lo schema di distribuzione del potere nello Stato federale ha dunque un duplice scopo: mantenere stabilmente l'unione tra gli Stati e assicurare a ciascuno Stato la propria indipendenza.

In uno Stato unitario invece le regioni sono subordinate al governo centrale e in una confederazione l'organizzazione comune è subordinata agli Stati membri.Il limite della definizione di Wheare consiste nel fatto che non dice nulla circa la natura del regime politico dello Stato federale e degli Stati federati. Anche in un impero si può formare un equilibrio di potere basato sull'indipendenza sia del governo centrale sia delle entità territoriali minori, ma si tratta pur sempre di una situazione di fatto, non garantita né da limiti costituzionali né dalla rappresentanza popolare. In realtà, non è pensabile che il delicato equilibrio tra unione e indipendenza di un insieme di governi possa funzionare e durare nel tempo senza procedure costituzionali di formazione degli organi dell'unione e delle decisioni politiche e senza partecipazione e controllo popolare. Ne consegue che sia

gli organi del governo federale sia quelli degli Stati si devono formare secondo procedure democratiche e devono avere, ciascuno nella propria sfera, un potere diretto sugli individui.

Se si considera questo ulteriore requisito, la definizione di Wheare può essere riformulata nel modo seguente: il principio federale è quel sistema di divisione del potere tra un insieme di governi democratici che permette al governo centrale e a quelli regionali di essere, ciascuno in una data sfera, coordinati e indipendenti.Questa definizione dello Stato federale ha conseguenze rilevanti per quanto riguarda la periodizzazione del federalismo. In particolare, essa permette di considerare gli Stati Uniti d'America come l'archetipo della forma federale e di escludere da questa categoria qualsiasi altra precedente forma di organizzazione politica internazionale, imperiale o di altra natura, come per esempio le leghe tra le tribù di Israele all'epoca dei giudici o le leghe tra le città-Stato della Grecia antica e tra i Comuni dell'Italia medievale. In questi casi e in tutti gli altri analoghi che sono stati ipotizzati non è quindi corretto l'uso della qualifica federale, perché le istituzioni non hanno una struttura democratica.Naturalmente, questa definizione delinea un modello, e i modelli si discostano sempre dalla realtà. Di conseguenza, come suggerisce Wheare, una determinata formazione politica concreta potrà definirsi Stato federale quando il principio federale vi sarà applicato in misura prevalente. Quando ciò non avviene, perché il principio federale, pur dando un'impronta all'organizzazione complessiva delle istituzioni, subisce eccezioni rilevanti, sarà appropriato parlare di governo e di costituzione quasi-federale. È questo il caso dell'India, dove il Parlamento federale ha il potere di ammettere o costituire nuovi Stati, cambiare i confini e il nome degli Stati membri con legge ordinaria e anche senza il consenso degli Stati federati.

3. Caratteristiche istituzionali dello Stato federale

a) La questione della sovranità

Una delle questioni più controverse connesse con la natura dell'innovazione istituzionale che distingue le costituzioni federali riguarda la sede della sovranità, e in particolare il problema relativo alla divisibilità o meno della sovranità.Per esempio, nel Federalist si sostiene la tesi che la sovranità sia divisibile e che la costituzione federale degli Stati Uniti abbia effettivamente realizzato la divisione della sovranità tra governo federale e Stati membri.

Altri autori, in conformità con il concetto secondo cui il potere supremo dello Stato non deve avere rivali entro la sua sfera di azione, affermano che la sovranità è indivisibile o, in altri termini, che non possono coesistere più poteri sovrani nell'ambito dello stesso Stato. Tuttavia, sulla base del postulato, largamente condiviso, della indivisibilità della sovranità, gli studiosi sono giunti a conclusioni opposte. Secondo alcuni autori, per esempio Calhoun, la sovranità appartiene agli Stati. Infatti, secondo questo autore, lo Stato federale è una creazione degli Stati membri, i quali non rinunciano perciò alla sovranità. Secondo altri autori, come Lucatello, la sovranità appartiene invece al potere centrale, che la concentra nelle proprie mani, sottraendola agli Stati membri.

Questa così profonda diversità di opinioni dipende dal fatto che, nell'analisi delle istituzioni federali, di solito si distinguono due soli elementi: il governo federale e i governi statali. In realtà, come suggerisce Hans Kelsen, lo Stato federale è composto da tre elementi: il governo federale, i governi statali e il loro insieme, vale a dire lo Stato federale. Allora risulta chiaro che il requisito della sovranità deve essere attribuito allo Stato federale.Si giunge alla stessa conclusione partendo dal postulato dell'unità e dell'indivisibilità della sovranità popolare e considerando che in uno Stato federale il popolo ha un carattere pluralistico, che si esprime in una duplice cittadinanza, quella statale e quella federale. Dunque, in uno Stato federale, l'unità della sovranità del popolo non viene meno. Essa si esprime attraverso due centri di potere: i governi statali e il governo federale.Come aveva affermato James Wilson nel corso della Convenzione che si era riunita nello Stato della Pennsylvania per ratificare la Costituzione degli Stati Uniti, "il supremo potere" risiede "nel popolo come fonte del governo [...]. Esso può distribuirne una parte [...] ai governi degli Stati" e "un'altra al governo degli Stati Uniti" (J.B. McMaster e F. Stone, Pennsylvania and the Federal Constitution. 1787-1788, 1888, pp. 316 e 302).

Questa conclusione relativa alla titolarità della sovranità è confermata dall'esame della procedura di emendamento della costituzione. Infatti il potere di revisione costituzionale non è attribuito a uno specifico organo costituzionale. Se fosse stata adottata questa soluzione, l'equilibrio federale sarebbe stato esposto al pericolo di rottura a vantaggio di uno dei due livelli di governo che costituiscono lo Stato federale.L'equilibrio costituzionale di uno Stato federale richiede che il potere di emendamento non dipenda da un'iniziativa unilaterale né del governo federale né dei governi degli Stati, ma sia esercitato in cooperazione dalle due autorità e la decisione sia eventualmente confermata dal popolo

tramite referendum, come avviene in Svizzera e in Australia. Ciò significa che il potere costituente in uno Stato federale appartiene nella sua indivisibile unità al popolo, il quale lo esercita attraverso una decisione alla quale partecipano i poteri legislativi federale e statali e talvolta direttamente attraverso referendum. La procedura di emendamento prevista dalla Costituzione tedesca è più semplice: essa richiede che si formi una maggioranza dei due terzi dei membri dei due rami del Parlamento. Il popolo federale vi partecipa attraverso il Bundestag, mentre i Länder vi partecipano attraverso il Bundesrat.

È da segnalare che la procedura di revisione costituzionale in uno Stato federale differisce da quella dello Stato unitario, nel quale il potere di cambiare la costituzione appartiene alle autorità del governo centrale, e da quella della confederazione, dove invece il patto confederale può essere mutato solo con un accordo unanime degli Stati membri.

b) Federalismo fiscale

L'indipendenza politica dei due livelli di governo di uno Stato federale si fonda sull'attribuzione a ciascuno dell'autonomia impositiva. Hamilton, a questo proposito, definisce un principio generale: "Il denaro è considerato, ed a ragione, il principio vitale di ogni corpo politico, quello che ne sostiene la vita e i movimenti e che gli consente di adempiere alle proprie più essenziali funzioni". Pertanto il potere sufficiente ad assicurarsene "una quantità regolare e adeguata, per quanto lo permettano le risorse del paese, deve essere ritenuto elemento indispensabile di ogni costituzione". In altri termini, l'indipendenza politica di ogni centro di potere presuppone l'indipendenza finanziaria. Di conseguenza, un sistema federale non può funzionare senza che si doti ogni centro di potere delle risorse finanziarie necessarie a perseguire i propri obiettivi politici. Le imposte e quindi le entrate "sono altrettanto indispensabili ai fini delle amministrazioni locali quanto lo sono nei riguardi dell'Unione" (v. Hamilton e altri, 1787-1788; tr. it., pp. 314 e 322).

Il federalismo fiscale presuppone che ogni livello di governo provveda con proprie entrate a coprire le spese derivanti dall'adempimento delle proprie funzioni. Il principio secondo cui la spesa di ogni ente pubblico deve essere finanziata da risorse proprie rappresenta un incentivo a una condotta responsabile nell'uso del denaro pubblico e a un impiego più efficiente delle risorse e costituisce, in definitiva, lo stimolo più efficace a contenere la spesa pubblica.

Una delle conseguenze più negative del centralismo è la mancanza di responsabilità degli enti territoriali minori nella gestione della spesa pubblica. La scarsità di risorse proprie degli enti locali ha finito con il consolidare il principio distorto secondo cui competerebbe al governo centrale coprire il disavanzo dei bilanci dei livelli di governo periferici.Tuttavia, la ripartizione delle entrate tributarie basata sulla distribuzione del gettito delle imposte tra i due livelli di governo dello Stato federale comporta notevoli disparità derivanti dalla diversa capacità fiscale delle regioni. Per assicurare l'uniformità delle condizioni di vita, negli Stati federali contemporanei, e segnatamente nella Repubblica Federale di Germania, sono stati istituiti meccanismi perequativi tendenti a determinare trasferimenti di risorse dalle regioni forti a quelle deboli.

c) Dal federalismo duale a quello cooperativo

Le prime forme di Stato federale sono state pensate sulla base del modello dello Stato minimo, uno Stato nel quale i pubblici poteri intervenivano il meno possibile nei processi economico-sociali e scarse erano le relazioni tra gli Stati e tra questi ultimi e il governo federale. La divisione delle competenze era organizzata in modo da assegnare al governo federale la responsabilità delle relazioni internazionali e del mantenimento dell'unità del mercato e agli Stati federati le competenze residue, mentre le competenze concorrenti (che il governo federale condivide con i governi degli Stati) erano sostanzialmente limitate all'ordine pubblico e al fisco. Tutto ciò non corrisponde più al funzionamento degli Stati federali contemporanei.

L'affermazione del modo di produzione industriale si è tradotta in un crescente intervento dello Stato nei processi economico-sociali. Tuttavia l'estensione delle competenze dello Stato non si risolve necessariamente in un incremento delle sole competenze del governo centrale. Negli Stati federali questo processo interessa anche i governi degli Stati. Per evitare che queste accresciute capacità di intervento dei pubblici poteri generassero conflitti, che avrebbero potuto essere distruttivi per i delicati equilibri costituzionali degli Stati federali, si è imposta dovunque una crescente cooperazione tra governo federale e governi statali.

In sostanza, un numero crescente di obiettivi politici richiede un intervento coordinato dei due livelli di governo e un impegno comune nella loro realizzazione. Proprio nei settori nei quali si è sviluppato di più l'intervento pubblico, come la politica economica e sociale, gli

Stati membri hanno conservato una relativa autonomia, partecipando alla realizzazione di programmi comuni con il governo federale. Questa evoluzione politica e istituzionale ha segnato il passaggio da un modello di federalismo duale a un modello di federalismo cooperativo. Questa concezione implica che mentre originariamente la distribuzione delle competenze tra Stati e governo federale era organizzata secondo il criterio prevalente delle competenze esclusive, con il federalismo cooperativo avviene il tendenziale superamento delle competenze esclusive e tutte le competenze tendono a diventare concorrenti, anche la politica estera. Per esempio le Costituzioni svizzera, tedesca e belga prevedono che, nelle materie di loro competenza, le comunità federate possano stipulare accordi internazionali.

La natura della federazione, in quanto formazione politica che organizza un insieme di Stati sotto un governo comune, esige che l'accordo che definisce la distribuzione del potere tra governo centrale e governi regionali abbia un'autorità assoluta. Si deve cioè applicare il principio della supremazia della costituzione. Per raggiungere questo obiettivo la costituzione deve essere scritta, in modo da evitare il più possibile il rischio di equivoci circa la sua interpretazione. Inoltre deve essere rigida, deve avere cioè un'autorità superiore a quella delle leggi ordinarie. Il principio della supremazia della costituzione presuppone infatti l'esistenza di una gerarchia di norme, cioè la superiorità della norma costituzionale su quella ordinaria, e una procedura speciale per emendare la costituzione, basata su maggioranze qualificate. Di conseguenza, le assemblee legislative sono subordinate alla costituzione.

d) Una nuova forma di Stato e una nuova forma di organizzazione internazionale

Con l'invenzione delle istituzioni federali lo Stato cambia natura. Queste istituzioni consentono infatti di superare la forma tradizionale dello Stato, quella unitaria, che unifica tutti i poteri in un solo centro. Le innovazioni più significative riguardano la divisione dei poteri tra governo federale e Stati federati e l'organizzazione della democrazia su due livelli di governo.In primo luogo ciò che distingue lo Stato federale da quello unitario è la doppia divisione del potere tra governi degli Stati e governo federale, ciascuno dei quali a sua volta è diviso in diversi rami: legislativo, esecutivo e giudiziario. Essa assicura, secondo Madison, una "doppia garanzia di libertà per il popolo. I vari governi, infatti, si controlleranno l'un l'altro e al medesimo tempo si autocontrolleranno" (v. Hamilton e altri,

1787-1788; tr. it., pp. 459-460). La famosa massima di Lord Acton, secondo cui "il potere corrompe e il potere assoluto corrompe assolutamente", mette in luce il pericolo della degenerazione in dispotismo da cui nessun potere è immune, indipendentemente dall'ideologia o dalle buone intenzioni che lo ispirano. Nemmeno una federazione (né tantomeno la Federazione mondiale) può dirsi quindi esente dal rischio di abusi e di arbitri. L'unica garanzia efficace è rappresentata dalla divisione del potere, che permette di correggere la tendenza naturale alla concentrazione del potere, contrapponendo al potere un potere equivalente che lo limiti e lo controbilanci. In questo modo, "il potere ferma il potere", come aveva scritto con una felice formulazione Montesquieu.Ora, la doppia divisione del potere che caratterizza lo Stato federale costituisce la più forte limitazione del governo che sia stata sperimentata nella storia delle istituzioni politiche, il più solido baluardo che sia stato elevato contro gli abusi e gli arbitri del potere, la garanzia più efficace che sia stata ideata per proteggere la libertà politica.

In secondo luogo, lo Stato federale costituisce un'innovazione nella rappresentanza democratica, che si esprime sia a livello statale, sia a livello federale. Il Federalist contiene una tipologia che considera lo Stato federale come la terza tappa dell'evoluzione delle forme di governo democratico, la prima essendo la democrazia assembleare delle città-Stato e la seconda la democrazia rappresentativa degli Stati nazionali. Scrive Madison in proposito che "il confine naturale" della prima forma di democrazia "è dato da una distanza dal punto centrale, che possa permettere anche ai cittadini che risiedono più lontano di riunirsi tante volte, quante ne sono necessarie per lo svolgimento delle loro funzioni pubbliche, ed essa potrà comprendere solo il numero di cittadini che possono materialmente riunirsi per tali funzioni; così il limite naturale" della seconda forma di democrazia "sarà dato da quella distanza dal centro che consenta ai rappresentanti di riunirsi, ogniqualvolta ciò sia necessario per l'amministrazione della cosa pubblica" (v. Hamilton e altri, 1787-1788; tr. it., p. 216).

Le istituzioni federali consentono alla democrazia rappresentativa di esprimersi su due livelli (ma potenzialmente su più livelli) di governo. In sostanza, il sistema federale contiene la formula per applicare il principio dell'autogoverno a una pluralità di governi che coesistono all'interno di una cornice costituzionale democratica che li comprende tutti. Questa tipologia delle forme di governo democratico (assembleare, rappresentativa e federale) è elaborata sulla base della relazione esistente tra queste tre innovazioni

istituzionali e la dimensione dello Stato democratico.Con la democrazia assembleare la dimensione dello Stato democratico non poteva essere più ampia di una città, cioè del numero di persone che potevano riunirsi in una piazza. La democrazia rappresentativa ha consentito di estendere il governo democratico su scala nazionale. La democrazia federale, che ha consentito di unificare territori grandi come intere regioni del mondo (Stati Uniti, India, Russia), può estendersi ancora fino a comprendere tutto il mondo, realizzando così il sogno kantiano della pace perpetua. Sarà sufficiente aggiungere a quello regionale un nuovo livello di governo: quello mondiale, già prefigurato dall'ONU.

Lo Stato federale non è soltanto una nuova forma di Stato; è anche una nuova forma di organizzazione internazionale. Esso segna l'inizio dell'era democratica nella storia delle organizzazioni internazionali. Con l'invenzione delle istituzioni federali cominciano a formarsi unioni di Stati i cui organi costituzionali hanno natura democratica, non diplomatica. Le relazioni tra gli Stati cessano di essere dominate dalla violenza e assumono carattere costituzionale. I conflitti tra gli Stati trovano una composizione pacifica sulla base di una legge e di fronte a un tribunale.Mentre gli organi di governo delle organizzazioni internazionali e anche delle unioni di Stati sono formati dai rappresentanti dei governi e le loro decisioni si applicano solo ai governi, con le istituzioni federali essi sono eletti direttamente dal popolo e le decisioni dell'unione si applicano direttamente ai cittadini. Ciò significa che le istituzioni federali consentono di sottoporre le relazioni internazionali, che sono il terreno dello scontro diplomatico e militare tra gli Stati, a un governo democratico sovranazionale. Le istituzioni federali sono dunque il veicolo della democrazia internazionale, cioè dell'estensione della democrazia al di là dei confini tra gli Stati, dove la guerra è ancora il mezzo cui, in ultima istanza, gli Stati ricorrono per risolvere i loro conflitti.

e) Il bicameralismo e la struttura dell'esecutivo

La più grave difficoltà pratica nel costituire un sistema legislativo bicamerale in una società democratica (nella quale è necessario scartare la soluzione tradizionale di un senato di estrazione aristocratica) consiste nell'identificare il criterio in base al quale determinare la composizione della camera alta, che condivide il potere legislativo con l'assemblea fondata sulla rappresentanza diretta del popolo. La soluzione adottata negli Stati Uniti fu quella di

attribuire al Senato la funzione di rappresentare in modo paritetico gli Stati (due senatori per Stato). La stessa soluzione è stata adottata in Svizzera, in Australia e in Russia, mentre Canada, Germania, India e Belgio hanno scelto il principio della rappresentanza ponderata.Si tratta di un'innovazione istituzionale di grande rilievo. Grazie ad essa si giunse a considerare gli Stati membri come espressione di "interessi costituiti", che pretendevano di essere difesi attraverso la rappresentanza negli organi centrali dello Stato e la partecipazione al processo di formazione della legislazione federale.

Il principio della rappresentanza degli Stati nel senato è espressione dell'idea che la semplice rappresentanza proporzionale del popolo nel parlamento non è sufficiente a conferire legittimità alle leggi; che, di conseguenza, questa forma di rappresentanza deve essere combinata con quella degli Stati, in modo che le parti meno densamente popolate e meno sviluppate della federazione abbiano una rappresentanza superiore a quella proporzionale. Il fatto che le leggi debbano ottenere non solo il consenso della maggioranza dei rappresentanti del popolo della federazione, ma anche quello della maggioranza degli Stati federati, conferisce al processo legislativo quel carattere di equilibrio e di ponderazione necessario a temperare le emozioni temporanee che spesso influenzano le decisioni della camera eletta a suffragio universale. Ma, a differenza delle camere alte di estrazione aristocratica, i membri del senato federale non sono selezionati nell'ambito di una classe, ma degli Stati, cioè di istituzioni democratiche.

Nella maggior parte degli Stati federali, con l'eccezione della Germania, le due camere hanno poteri tendenzialmente paritari nel campo legislativo. Però il controllo sull'esecutivo, cioè il potere di dare e di togliere la fiducia al governo, spetta solo alla camera bassa. Gli Stati Uniti e la Russia rappresentano i soli esempi in cui la camera alta ha più poteri della camera bassa. Infatti i trattati internazionali e la nomina dei più alti funzionari dell'amministrazione federale diventano esecutivi solo se approvati dal Senato degli Stati Uniti. Il Consiglio della Federazione russa ha poteri analoghi, che si estendono anche a materie che comprendono la modifica dei confini interni, la dichiarazione di guerra e dello stato di emergenza e l'impiego delle forze armate fuori dai confini della Russia. Tuttavia esso ha poteri più deboli della Duma (la Camera dei deputati) nel processo legislativo, avendo quest'ultima il potere di respingere emendamenti proposti dal Consiglio con una maggioranza di due terzi.

L'emendamento della Costituzione degli Stati Uniti, che decise nel 1913 l'elezione diretta del Senato, trasformò quest'ultimo in un'espressione della volontà del popolo dell'intera federazione, cioè in un organo che rappresentava interessi unitari e, in definitiva, in un'inutile duplicazione della Camera dei rappresentanti. Questo emendamento non è che un aspetto del progressivo accentramento del potere che ha interessato tutti gli organi costituzionali. Rimase aperto però il problema di trovare una formula che consentisse di fondare il Senato su un tipo di rappresentanza diversa da quella diretta del popolo.Ci sono sempre state camere alte composte da membri non eletti direttamente dal popolo e ne esistono ancora oggi, dalla Camera dei lord britannica, al Senato francese a quello canadese, che è formato da membri nominati a vita dal capo dello Stato, il governatore generale. Ma la Germania è il solo regime democratico che abbia un senato - il Bundesrat - composto dai rappresentanti dei governi dei Länder.

È questo il modo più efficace di combinare nel potere legislativo la rappresentanza diretta con quella indiretta e di far partecipare i governi degli Stati membri alla definizione degli orientamenti politici della federazione. La rappresentanza dei governi piuttosto che degli individui è così inconsueta che è considerata incompatibile con la nozione convenzionale di democrazia quale si è cristallizzata nelle istituzioni dello Stato unitario. Abitualmente essa è respinta in nome del principio della rappresentanza diretta dei cittadini nelle assemblee legislative. Persino uno studioso delle istituzioni federali autorevole come Wheare (v., 1946; tr. it., p. 59) considera il fatto che il Senato degli Stati Uniti, nella sua forma originaria, fosse composto da rappresentanti scelti dalle assemblee legislative degli Stati "un'eccezione al principio federale", perché in questo modo "una parte del governo centrale degli Stati Uniti veniva a dipendere, in una certa qual misura, da una parte dei governi regionali".

In realtà, l'innovazione rappresentata dalla democrazia federale consiste nell'aver introdotto nella vita politica una nuova dimensione della democrazia: quella internazionale. Essa consente di realizzare il controllo popolare della politica internazionale, ma sulla base di nuove istituzioni secondo cui le decisioni democratiche devono ricevere, come abbiamo visto, il consenso sia della maggioranza del popolo (camera dei popoli) sia degli Stati (camera degli Stati). La rappresentanza uguale (o ponderata) degli Stati è un vestigio del fatto che, originariamente, essi erano enti sovrani, e riproduce in seno alle istituzioni federali il principio dell'uguaglianza degli Stati che vige nel diritto internazionale.In definitiva, l'indipendenza degli Stati in seno alle istituzioni federali si esprime in modo più

incisivo attraverso i governi che non tramite senatori eletti direttamente dal popolo. Inoltre, la presenza dei governi degli Stati nelle istituzioni federali rappresenta una solida garanzia contro la tendenza all'accentramento, che costituisce uno degli aspetti più caratteristici dell'involuzione delle federazioni contemporanee.

È da sottolineare, tuttavia, che se la camera degli Stati fosse composta da membri degli organi legislativi degli Stati, come era previsto dalla Costituzione degli Stati Uniti prima del 1913, vi sarebbero rappresentate anche le forze dell'opposizione e non solo quelle di governo.Quanto alla struttura del governo, la formula presidenziale degli Stati Uniti, adottata nel 1993 anche in Russia, costituisce più un'eccezione che la regola. La maggior parte degli Stati federali (Canada, Australia, India, Germania e Belgio) ha infatti un regime di tipo parlamentare con un governo responsabile nei confronti di un solo ramo del parlamento, la camera bassa, che è eletta direttamente dal popolo, secondo il modello del sistema di gabinetto britannico, e un capo dello Stato con il compito di colmare i vuoti di potere che si creano in caso di crisi di governo e di elezioni.

Un caso a parte è rappresentato dalla Svizzera, la cui Costituzione, analogamente a quella degli Stati Uniti, contiene la scelta di un governo indipendente dal parlamento, con la conseguenza che il parlamento non può determinare le dimissioni del governo e quest'ultimo non può sciogliere il primo. Tuttavia il regime consiliare svizzero si distingue per il fatto che le due camere eleggono in seduta comune l'esecutivo, ma questo rimane in carica per l'intera legislatura senza che possa ricevere la sfiducia dal parlamento. È una scelta istituzionale che attribuisce al parlamento un ruolo politico marginale, perché gli impedisce di esercitare un'influenza sull'azione del governo. D'altra parte un governo che non è espressione diretta del voto del popolo (come invece avviene nel regime presidenziale) e che non è costretto a confrontarsi continuamente con gli orientamenti politici del parlamento (come invece avviene nel regime parlamentare), tende ad assumere un ruolo amministrativo piuttosto che politico. Si tratta in definitiva di una scelta adatta a un piccolo Stato come la Svizzera, ma non a una grande federazione, come sarebbe per esempio quella europea, destinata a essere investita di grandi responsabilità politiche interne e internazionali.

È da ricordare che negli Stati federali sono stati sperimentati due diversi sistemi amministrativi. Quello adottato dagli Stati Uniti consiste nel riconoscere autonomia amministrativa a ogni livello di governo; come il governo federale nomina propri funzionari negli Stati per dare esecuzione alle leggi federali, così i governi regionali hanno alle loro

dipendenze un proprio apparato amministrativo.Invece nel sistema adottato in Germania l'applicazione di gran parte della legislazione federale è delegata alle amministrazioni regionali, mentre le autorità federali solo in casi eccezionali, come nell'amministrazione finanziaria, hanno un potere di supervisione circa la conformità dei provvedimenti di applicazione alla legislazione federale. Solo in settori limitati (per esempio, servizi esteri, esercito, polizia di frontiera, traffico aereo e ferroviario, telecomunicazioni) il governo federale dispone di una propria amministrazione.

Questo sistema offre il vantaggio di utilizzare perlopiù un solo apparato amministrativo - quello regionale - anche da parte delle autorità federali, il che consente di evitare costose duplicazioni. Tuttavia, poiché i governi regionali svolgono di fatto la funzione di agenti del governo federale, bisogna evitare due rischi opposti: che le amministrazioni regionali intralcino l'applicazione delle decisioni federali e che la supervisione federale si trasformi in una limitazione dell'autonomia degli Stati federati. I meccanismi del federalismo cooperativo consentono di risolvere eventuali conflitti tra i due livelli di governo.

Infine, mentre la storia degli Stati Uniti è stata caratterizzata da una crescente concentrazione di poteri e di risorse nelle mani del governo federale e di funzioni nella capitale, in Germania si è sperimentato con successo un principio opposto: quello della capitale reticolare.Due dati sono sufficienti a percepire le dimensioni del processo di accentramento del potere a Washington. Nel 1790 il governo federale era costituito da tre soli dipartimenti (esteri, difesa e tesoro) e aveva alle sue dipendenze 350 impiegati. Oggi i dipartimenti sono 14 e gli impiegati sono circa tre milioni. La capitale reticolare consente invece di ridistribuire le funzioni del governo federale tra città diverse dalla capitale e di contrastare e di correggere la tendenza a esaltare il ruolo del governo nazionale attraverso la concentrazione di una grande quantità di risorse e di funzioni nella capitale. In Germania, la Corte costituzionale ha sede a Karlsruhe e la Banca centrale a Francoforte. Inoltre il trasferimento della capitale a Berlino non comporterà lo spostamento di tutti i ministeri. Alcuni rimarranno a Bonn.

f) La magistratura e il potere di revisione costituzionale delle leggi

Mentre a partire dalle rivoluzioni inglesi del Seicento in Europa si è affermata una concezione della democrazia basata sul principio della supremazia del parlamento,

compendiata dalla famosa massima di De Lolme: "Il Parlamento può fare tutto eccetto che mutare un uomo in donna e una donna in uomo", il costituzionalismo americano rimane fedele all'antico principio secondo cui ogni autorità deve essere limitata. Però lo attua con una nuova istituzione: il potere di revisione costituzionale delle leggi, attribuito alla magistratura, che consente di far valere il principio della supremazia della costituzione.

Questo potere non può essere definito antidemocratico, e neppure sono fondate le preoccupazioni di una prevalenza del giudiziario nel sistema politico federale. Hamilton afferma che i tribunali furono designati per "essere un organo intermedio tra il popolo e il corpo legislativo, al fine, tra l'altro, di mantenere quest'ultimo nei limiti imposti al suo potere. L'interpretazione delle leggi è compito preciso e specifico delle Corti [...] Qualora dovesse verificarsi discordanza insanabile tra la legge costituzionale e quella ordinaria, si dovrà, naturalmente, dar preferenza a quella verso cui siamo legati da obblighi maggiori; in altre parole, alla legge ordinaria si dovrà preferire la costituzione, ai voleri dei delegati del popolo quelli del popolo stesso. Né, d'altronde, una conclusione siffatta implica comunque una superiorità del potere giudiziario rispetto a quello legislativo.

Essa presuppone soltanto che i poteri del popolo siano superiori ad ambedue; e che laddove la volontà del legislativo, manifestatasi nelle leggi, dovesse contrastare con quella del popolo, espressa nella costituzione, i giudici dovranno essere ossequienti a quest'ultima piuttosto che alla prima. Essi dovranno basare le proprie decisioni sulle leggi fondamentali e non su quelle che non sono fondamentali" (v. Hamilton e altri, 1787-1788; tr. it., p. 625).

È noto che la Costituzione non disponeva nulla in modo esplicito circa il potere dei tribunali di annullare le leggi incostituzionali. Tuttavia questo potere era implicito nel carattere rigido della Costituzione, la quale stabiliva una gerarchia di norme e prescriveva che le leggi ordinarie dovessero essere conformi a quelle costituzionali. Nel 1803 la sentenza Marbury vs. Madison della Corte suprema confermerà questa interpretazione della Costituzione. Ciò significa che la magistratura ha la "competenza delle competenze", ha cioè il potere di definire, in caso di conflitto, il confine tra i due ordini di poteri indipendenti che coesistono in uno Stato federale.

I tribunali degli altri Stati federali si discostano dal modello degli Stati Uniti, ma le costituzioni federali dei paesi anglosassoni si avvicinano di più a quel modello. Nella tradizione di questi paesi i tribunali hanno un ruolo molto più rilevante nell'evoluzione del

diritto di quanto non avvenga nel continente europeo. Il diritto prodotto dalle assemblee legislative si affianca a quello dichiarato dai tribunali, la common law, che si impone sulla base dell'autorità del 'precedente'. Invece negli Stati federali costituitisi in Europa (Svizzera, Germania e Belgio), dove prevale il diritto elaborato dalle assemblee legislative ed esiste una vasta sfera di competenze concorrenti, le autorità federali e quelle regionali preferiscono aprire un negoziato per giungere a una soluzione preventiva delle controversie, utilizzando i meccanismi del federalismo cooperativo. Di conseguenza, i tribunali costituzionali non hanno sviluppato quel rilevante ruolo politico che distingue la Corte suprema, l'organo di vertice del sistema giudiziario degli Stati Uniti.

g) L'autonomia della banca centrale e l'autogoverno locale

Nella maggior parte degli Stati federali l'organizzazione della banca centrale non si distingue da quella degli Stati unitari. Fanno eccezione gli Stati Uniti e la Germania.Le banche centrali, create per consolidare la sovranità interna dello Stato, rappresentarono uno strumento dei governi per alimentare la capacità di spesa di questi ultimi e per controbilanciare il potere delle banche private. L'esperienza negativa dell'inflazione ha promosso l'affermazione del principio dell'autonomia della banca centrale, la quale ha assunto il compito istituzionale di salvaguardare il valore della moneta contro le tentazioni dei governi di finanziare la spesa pubblica con l'emissione di moneta. La stabilità monetaria (e quindi la lotta all'inflazione, intesa come l'imposta più iniqua) si è affermato dunque come un obiettivo prioritario nell'azione delle banche centrali.

Il significato dell'autonomia istituzionale della banca centrale è quello di porre degli argini alla assoluta discrezionalità dei governi nelle decisioni di politica monetaria. Il compito istituzionale della banca centrale si basa sull'osservanza di parametri oggettivi, e quindi si traduce nell'esigenza di affidare a un organo neutrale la funzione di difendere nel corso del tempo il valore della moneta. Questa funzione dell'istituto di emissione deve dunque essere separata da quella di indirizzo economico spettante al governo e al parlamento, in modo che il funzionamento del mercato non sia alterato da modifiche nel valore di acquisto della moneta.Questo meccanismo è analogo a quello che attribuisce alle corti costituzionali il potere di annullare le leggi e gli atti amministrativi non conformi alla costituzione. Esso pone un limite alla assoluta discrezionalità nelle decisioni delle assemblee legislative e degli

organi esecutivi. Come la corte costituzionale svolge una funzione di garanzia del cittadino, elevando un argine alla discrezionalità degli organi dello Stato che hanno il compito di prendere decisioni politiche e amministrative, così la banca centrale svolge un analogo ruolo rispetto alle alterazioni al funzionamento del mercato derivanti dalle modifiche del valore della moneta.

Non è un caso che i paesi che hanno meglio salvaguardato l'autonomia delle banche centrali siano quelli con una struttura costituzionale di tipo federale, perché caratterizzata dall'interazione di una pluralità di poteri "indipendenti e coordinati". Infatti negli Stati Uniti e in Germania la composizione del Consiglio della banca centrale è caratterizzata da una forte presenza dei rappresentanti delle banche regionali. Inoltre i membri del Consiglio sono nominati dal presidente della federazione per un lungo periodo di tempo (14 anni negli Stati Uniti, 8 anni in Germania), il che ne assicura l'indipendenza di giudizio. Infine la banca è indipendente dal governo e in Germania anche dal parlamento.

Dal momento che il potere non è riunito in un solo centro, nello Stato federale esistono le condizioni più favorevoli per l'autogoverno locale. È da rilevare però che tutte le costituzioni federali definiscono solo due livelli di governo indipendenti: quello federale e quello regionale. Il sistema delle autonomie delle comunità territoriali più piccole è quindi materia affidata alla competenza degli Stati membri. In altri termini, i comuni e gli altri enti territoriali minori sono considerati come parti integranti degli Stati federati. Il governo locale ha quindi un'autonomia delegata e poteri subordinati rispetto agli Stati federati. Si può quindi affermare che la distribuzione del potere su due soli livelli di governo, se argina il fenomeno del centralismo sul piano della federazione, non lo elimina, ma lo sposta sul piano regionale. Tuttavia, mentre negli Stati unitari il funzionamento del governo locale è disciplinato da un'unica legislazione e secondo un modello uniforme, negli Stati federali esso dipende dalla legislazione dei vari Stati e quindi si differenzia sul territorio, adattandosi alle esigenze locali.

L'autogoverno locale costituisce nello stesso tempo una condizione essenziale della libertà e della democrazia. Innanzi tutto esso implica che si affidi ai poteri locali la gestione degli affari che riguardano più da vicino la vita ordinaria del cittadino. Esso rappresenta l'antidoto più efficace nei confronti dell'accentramento del potere nelle mani del governo centrale. È, secondo Tocqueville, "la scuola della libertà". "Nel comune risiede la forza dei popoli liberi", egli scrisse. "Le istituzioni comunali sono per la libertà quello che le scuole

elementari sono per la scienza; esse la mettono alla portata del popolo, gliene fanno gustare l'uso pacifico e l'abituano a servirsene. Senza istituzioni comunali, una nazione può darsi un governo libero, ma non possiede lo spirito della libertà". D'altra parte, il principio della sovranità popolare ha la sua prima ed essenziale espressione nella partecipazione del popolo al controllo del governo locale: "Eliminate la forza e l'indipendenza del comune, non vi troverete che amministrati e non dei cittadini" (v. Tocqueville, 1835-1840, ed. 1961, vol. I, pp. 59 e 66).

4. La novità della federazione europea: un patto federale tra Stati nazionali

L'Unione europea non è ancora uno Stato: è una costruzione incompiuta. Considerata staticamente, è un'unione di Stati nella quale prevale ancora il principio confederale. In altri termini, i governi nazionali conservano ancora un ruolo dominante. Se la si considera invece nella sua dinamica evolutiva, essa si presenta come un laboratorio nel quale stanno emergendo, attraverso un processo di approssimazioni successive, i lineamenti di una forma statuale di tipo nuovo, di cui gli Stati federali esistenti costituiscono solo un vago antecedente. La novità dell'esperimento federativo europeo consiste nella ricerca di una risposta istituzionale alla crisi dello Stato sovrano, che dipende dal fatto che l'internazionalizzazione del processo produttivo ha fatto perdere agli Stati le leve del controllo dell'economia, della sicurezza e di un numero crescente di problemi che hanno assunto dimensioni internazionali. Invece tutte le unioni federali precedenti avevano l'obiettivo di creare un nuovo Stato sovrano di grandi dimensioni e/o di carattere multinazionale (Stati Uniti, Svizzera, ecc.) oppure di ridistribuire il potere all'interno di uno Stato sovrano preesistente (Germania, Belgio, ecc.).

La trasformazione della Svizzera da Confederazione in Stato federale (1848) fu un processo di unificazione politica che ha una forte analogia con le unificazioni italiana e tedesca e motivazioni simili: adeguare la dimensione dello Stato a quella del mercato e alle condizioni dell'indipendenza politica in un'Europa che si stava organizzando in Stati nazionali. Analogamente la formazione del primo Stato federale (gli Stati Uniti) può essere considerata, come ha suggerito il politologo americano Martin S. Lipset, il primo episodio del movimento di liberazione nazionale dei popoli assoggettati alla dominazione coloniale.

Lo stesso carattere hanno gli altri Stati federali, formatisi a seguito della separazione dall'Impero britannico (Canada, Australia e India).

Nemmeno la riorganizzazione in senso federale di Stati unitari, come è avvenuto nel 1994 in Belgio, ha rappresentato una risposta alla crisi dello Stato sovrano, derivante dalla contraddizione tra le sue limitate dimensioni e l'internazionalizzazione del processo produttivo. Tale riorganizzazione ha avuto semplicemente il carattere di una redistribuzione di poteri nell'ambito di uno Stato privo di una reale autonomia internazionale.In sostanza, tutti questi processi federativi si sono svolti nell'orizzonte della stessa epoca storica: quella nella quale lo Stato nazionale era la forma di organizzazione politica dominante e non esistevano alternative all'organizzazione del mondo in Stati sovrani indipendenti.

Le prime forme di governo federativo appartengono dunque alla stessa fase della storia nella quale si sono formati gli Stati nazionali.

In definitiva, tutti gli Stati federali finora esistiti non hanno messo in discussione il principio della divisione del mondo in Stati sovrani, ma l'hanno accettata come un fatto ineluttabile; la forma di unità politica che essi hanno garantito non si differenzia sostanzialmente da quella degli Stati unitari decentrati. Il fatto è che nelle federazioni finora esistite le comunità federate non hanno avuto la natura di Stati. Infatti hanno il nome di cantoni, province, regioni o paesi e anche nei casi in cui sono chiamate Stati (Stati Uniti, Australia e India) si tratta di una finzione cui non corrisponde la sostanza di comunità sovrane che abbiano avuto in precedenza un ruolo realmente indipendente nel sistema degli Stati.

I problemi teorici e pratici che si sono dovuti affrontare nel corso del processo di unificazione europea hanno fatto emergere l'esigenza di progettare nuove formule istituzionali adeguate al compito senza precedenti di unificare Stati nazionali consolidati. Mentre la struttura delle prime forme di organizzazione federativa si avvicina a quella di Stati unitari decentrati, la novità del federalismo europeo sta nel fatto che si tratta di federare Stati nazionali, l'espressione più compiuta dell'idea stessa di Stato sovrano. L'organizzazione prima dell'Europa, poi del mondo in Stati sovrani non solo ha dato vita alla più forte concentrazione del potere, ma ha anche determinato la più profonda divisione tra gruppi umani che la storia dell'umanità abbia conosciuto.In considerazione di queste notevoli differenze tra vecchie e nuove forme di organizzazione federale, appare legittimo designarle con nomi differenti. Alle comunità federali del passato si adatta la definizione di

Stati federali, espressione che sottolinea l'affinità esistente tra queste formazioni politiche e quella predominante dello Stato sovrano. Invece alle istituzioni che rappresenteranno lo sbocco del processo federativo dell'Europa si adatta maggiormente la definizione di federazione di Stati, la quale sottolinea la nuova forma di statualità che si instaurerà con la Federazione europea, un'unione di Stati dotata di un potere proprio, nella quale le comunità federate sono Stati nazionali.

La formula "federazione di Stati nazionali", usata da Jacques Delors, ne identifica efficacemente la novità. Essa consente di collocare questa innovazione nella storia dell'evoluzione delle forme di Stato: dopo la città-Stato, intesa come l'istituzione che ha permesso di pacificare le tribù, e lo Stato nazione, che ha garantito la pace tra le città, la federazione costituisce la forma di organizzazione politica che consente di pacificare le nazioni e di unificare intere regioni del mondo e in prospettiva tutto il pianeta.Il conflitto tra istanze nazionali e istanze europee che si incarnano rispettivamente nel Consiglio e nel Parlamento europeo può raggiungere un punto di equilibrio nel compromesso federale. Ma ancora una volta è da sottolineare che il patto federale che si delinea tra gli Stati membri dell'Unione Europea non ha precedenti nella storia proprio perché i contraenti del patto sono nazioni storicamente consolidate che pretendono di mantenere una forte autonomia in seno alle istituzioni federali. Ed è prevedibile che questa tendenza sarà rafforzata da un altro fattore. Mentre le federazioni del passato hanno subito un processo di centralizzazione, dovuto alla forte pressione politico-militare che subivano ai loro confini, la Federazione europea nascerà in un mondo nel quale l'interdipendenza globale e il declino della politica di potenza hanno sviluppato poderose tendenze alla cooperazione e alla organizzazione internazionale, che essa stessa contribuirà a consolidare.

La Federazione europea, in quanto negazione dello Stato sovrano, tenderà a rimanere una formazione aperta e incompiuta. Essa sarà lacerata da due spinte contraddittorie. Da una parte, svilupperà la tendenza a definirsi in senso puramente negativo, come superamento dello Stato nazionale e quindi a rimanere un'organizzazione politica aperta, senza confini definiti e capace di promuovere l'unificazione di altre regioni del mondo (riforma dell'ONU) e incompiuta, sprovvista cioè di tutti i caratteri istituzionali degli Stati sovrani finora esistiti. D'altra parte, sarà attiva la tendenza opposta, quella alla chiusura, cioè alla formazione di un'identità collettiva analoga a quella nazionale, ma che avrà comunque un carattere precario, considerata la difficoltà di far radicare un'identità nazionale in una società

multinazionale e in un'epoca post-nazionale.Il Parlamento europeo, in quanto espressione e agente del processo di trasformazione democratica dell'Unione Europea, tende ad affermare un principio di legittimità che non ha precedenti nella storia: la democrazia internazionale. Si tratta di un esperimento che, pur avvenendo in Europa, non si può considerare concluso quando si sarà realizzato in questo continente. Esso interessa tutto il mondo e si compirà solo a livello mondiale con la riforma democratica dell'ONU.

D'altra parte, gli Stati rappresentano la vecchia legittimità nazionale che non può e non deve essere soppressa, perché essi costituiscono uno dei livelli di governo democratico che deve essere mantenuto con una propria autonomia in seno alle istituzioni federali.In modo più netto che nei casi precedenti, nella federazione europea coesisteranno dunque due principî di legittimità: quello nazionale e quello sovranazionale. In altri termini, la legittimità delle istituzioni federali avrà un duplice fondamento: nazionale e sovranazionale. La sovranità popolare, esprimendosi attraverso i due rami del potere legislativo, la Camera degli Stati (il Consiglio dei ministri) e la Camera dei popoli (il Parlamento europeo), conferirà legittimità a entrambi i livelli di governo e le leggi dovranno essere approvate da una doppia maggioranza, sia quella degli Stati sia quella della popolazione.

Dizionario di filosofia (2009)

Stato

Organizzazione di una comunità, in grado di prendere delle decisioni, in ultima istanza sovrane e insindacabili, in nome della comunità, sia nei confronti dei membri o dei gruppi interni ad essa, sia nei confronti di altre comunità. Tali decisioni si presentano come razionali, ossia come le migliori possibili per la conservazione della comunità, e come legittime, ossia come fondate su una almeno presumibile adesione dei consociati. Ciò presuppone un certo dualismo tra chi prende le decisioni e chi è oggetto di queste decisioni e, nel medesimo tempo, l’esigenza di colmare questo dualismo: infatti se il dualismo si manifesta in forme rilevanti, lo S. virtualmente non esiste più, entra in crisi, è soggetto a rivoluzioni. Tutti questi elementi sono variamente presenti nelle dottrine dello S., alcune delle quali si pongono dal punto di vista di chi prende le decisioni politiche, e descrivono la

struttura dello S., altre invece si pongono dal punto di vista di chi subisce queste decisioni, e si preoccupano piuttosto di cogliere a quali condizioni esse sono legittime e quali sono i limiti dell'azione dello S., talvolta con un accento polemico secondo il quale lo S. è visto come un istituto di cui si riconosce la necessità, ma non l'intrinseca bontà. Naturalmente questa distinzione astratta deve tenere conto del fatto che i due diversi atteggiamenti sono anche riferibili a particolari forme storiche di S., considerate in termini positivi o in termini negativi. Presupposto comune, poi, di ogni dottrina dello S. è un modello implicito di S. 'ideale', in base al quale possono essere compresi e valutati gli S. storicamente esistenti. Nell'intenzione del pensatore politico tale modello può configurarsi come un'idea normativa della realtà, come costruzione di una ragione che si vuole pura, o come un'idea della realtà, che cioè rifletta le tendenze del corso storico in determinati tempi e luoghi. Di fatto entrambe le tendenze, sia quella normativa sia quella storica, sono in varia misura presenti nelle diverse teorie.

Il concetto di Stato nel pensiero antico. Nel pensiero greco il problema dello S. si presenta innanzitutto come problema dell'attuazione della giustizia contro la violenza, e dello S. si comincia a parlare come del luogo stesso dell'attuazione della giustizia (➔). Già Esiodo contrappone la giustizia alla violenza, considerando la giustizia espressione di un ordine universale giusto, mentre Tirteo esalta il coraggio militare, ma non con accenti eroico-individualistici, bensì politici, in quanto manifestazione di dedizione alla città, che la città apprezza e premia. Questa compenetrazione di virtù e vita cittadina, oggi diremmo di morale e politica, si ritrova in Solone, nei pitagorici, in Eraclito, in Democrito (in Democrito però troviamo anche qualche nota cosmopolitica e qualche accenno al contrasto tra natura e legge positiva). La vita politica è e deve essere attuazione di giustizia, ossia armonia di disuguaglianze. La stessa legislazione soloniana è una legislazione censitaria, ma è tale – asserisce Solone – da offrire a ciascun gruppo sociale quanto gli compete. Il turbamento di questa armonia conduce all'anarchia, alla tirannide, alla rovina della città. (La polemica contro la tirannide è, si può dire, una costante della letteratura politica greca, ed è d'ispirazione aristocratica, perché storicamente le tirannidi greche ebbero nella più gran parte dei casi un ruolo 'democratico', nel senso che favorirono la prevalenza della borghesia commerciale a svantaggio dell'oligarchia terriera e la partecipazione alla vita politica di più larghi strati sociali). Il tema dello S. come naturale orizzonte della vita dell'individuo è al

centro del discorso di Pericle, nel secondo libro della Guerra del Peloponneso di Tucidide (II, 41), in onore dei soldati caduti. L'intrinsecità del cittadino allo S., che non esclude il rispetto della sua sfera privata, significa partecipazione del cittadino all'esercizio del potere e significa anche fruizione di una cultura: «Dirò insomma che la nostra Città è, nel suo complesso, la scuola dell'Ellade, e che ciascuno singolarmente, per quanto a me sembra, sviluppa presso di noi una personalità autonoma, che accoglie con elegante versatilità le più svariate forme di vita». E il Pericle tucidideo aggiunge che a questo rigoglio culturale fa riscontro la potenza della città. Anche in Protagora troviamo un'esaltazione della democrazia ateniese, che è stata ravvicinata a quella pericleo-tucididea: tutti partecipano della giustizia e degli altri aspetti della virtù politica (e, in ogni caso, la virtù politica è, per Protagora, insegnabile) e perciò tutti devono deliberare nelle assemblee. Ma con la sofistica si ha anche un atteggiamento critico nei confronti degli ordinamenti politici, in quanto si pretendono in ogni caso portatori di valori positivi. Lo stesso Protagora è notoriamente relativista: il Socrate del Teeteto gli attribuisce motivi di esplicito relativismo etico-politico (è giusto e bello, per una città, ciò che appare tale e finché appare tale). Antifonte distingue nettamente tra natura e giustizia, tra leggi naturali e leggi positive, svalutando le leggi positive e affermando anche la naturale eguaglianza degli uomini. E anche per Ippia la legge commette ingiustizie. Analogamente altri sofisti mettono in discussione i valori costituiti, scorgendo al di sotto di essi l'utile e il dominio. Si rompe così l'equilibrio tra esigenze del singolo e istituzioni politiche. Sulla necessità di tale equilibrio insiste invece il Socrate platonico, il quale critica vivamente la democrazia ateniese, ma, in termini teorici, contrappone al relativismo sofistico e alla democrazia un regime fondato su valori stabili e sulla virtù-scienza, ossia non sulla virtù politica bensì su quella virtù che si fonda sulla conoscenza del bene. In sostanza Socrate esalta le leggi in quanto educatrici e portatrici di una tradizione e afferma la necessità di prestar loro obbedienza sia per la reverenza che meritano, sia perché il cittadino che le ha accettate non può venir meno all'impegno di rispettarle. Il suo è un atteggiamento moderato e, rispetto alla democrazia, critico in senso conservatore. Il motivo dello S. come istituzione etica ed educativa, ossia come organismo sociale che ha il fine di rendere migliore il cittadino, è riaffermato con estrema nettezza da Platone. L'uomo politico è soprattutto un educatore e l'ottimo degli S., lo S. aristocratico, cioè governato dai migliori, è retto dai filosofi, ossia da quei cittadini che, a cura dello stesso S., hanno avuto una particolare educazione, tale da farli giungere al possesso della vera scienza, alla conoscenza delle essenze delle cose. Governare non significa per Platone

perseguire scopi politici simili a quelli perseguiti dagli S. del suo tempo. Egli è in posizione polemica nei confronti della politica a lui contemporanea, e considera sia l'amore per il potere, sia l'amore per la ricchezza, e insomma ciò che in generale può dirsi immediatamente utile, come qualcosa di inferiore. Il filosofo preferirebbe non governare e governerà a turno con gli altri filosofi; e lo S. «in cui chi deve governare non ne ha il minimo desiderio, è per forza amministrato benissimo, senza la più piccola discordia, ma quello in cui i governi sono di tipo opposto, è amministrato in modo opposto» (Repubblica, 520 d). Ora questo S. bene amministrato non persegue la felicità dei singoli, ma quella dell'insieme dei cittadini; lo S. è cioè visto come un tutto, fuori del quale il singolo non ha significato. E il filosofo-governante ha il diritto di dire il falso nell'interesse dello Stato. L'ottimo S., rigorosamente unitario, comprende tre classi, quella dei governanti-filosofi, quella dei guerrieri, quella dei produttori. Gli appartenenti alle prime due classi, ossia a quelle superiori, non hanno alcun bene o possesso personale, e hanno donne, figli, alloggi, pasti comuni. Non solo l'educazione, ma anche la generazione è regolata dallo Stato. Ora questa ottima forma di S. (aristocrazia) può degenerare, e ciò è dovuto a una causa biologica, a un errore nel prestabilire la generazione. Mentre la forma ottima è armonica, nel senso di essere fondata sulla giustizia, e quindi sulla ragione e sulla virtù (lo S. è un grande individuo e ripropone le virtù e la psicologia dell'individuo), le forme degenerate – causate dunque dalla nascita, fra i governanti, di individui non virtuosi – si fondano sull'interesse, sull'egoismo, sul desiderio di ricchezze di alcuni o di tutti. Esse sono la timocrazia, l'oligarchia, la democrazia, la tirannide. Quest'ultima è la forma peggiore ed è dovuta al fatto che a un certo punto un cittadino si mette a capo del popolo per favorirne le pretese. Il motivo della necessaria unità del singolo e dello S. e dell'inconcepibilità di interessi che non siano regolati dallo S. rimane costante nel pensiero politico di Platone. Nella sua fase più tarda, quando il filosofo non è governante ma legislatore (Platone affronta il problema dei limiti della legge in quanto norma fissa e quindi non in grado di prevedere ciò che è giusto per tutti; il suo modello ideale di S. è fondato sulla semplice giurisprudenza e non sulle leggi; il ricorso alle leggi è una concessione alle necessità di fatto, qualcosa di inferiore rispetto al modello ideale), in questa fase più tarda, dunque, il motivo statalista in certo senso si rafforza. Platone delinea uno S. teocratico, fondato su una teologia astrale, molto oppressivo nei confronti dei cittadini specialmente in fatto di religione. A un Consiglio di sapienti, forniti di conoscenze teologiche che poi costituiscono i principi informatori di tutta la vita dello S., spetta il compito di una superiore generale sorveglianza,

naturalmente ispirata a quei principi. Il rigido unitarismo platonico è criticato da Aristotele, che in generale osserva che lo S. platonico fa pensare a un accordo musicale ridotto a un solo tono e mette in evidenza alcune difficoltà di ordine psicologico e sociologico circa la comunanza dei beni e delle donne, voluta da Platone per le classi superiori. Ma, nonostante il generale atteggiamento non rigoristico e l'ammissione di una sfera di liceità dell'individuo, anche per Aristotele lo S. è il luogo naturale della vita etica del cittadino, e in sostanza politica ed etica per lui coincidono. Lo S. è pluralità (di singoli, di famiglie), che però deve, mediante l'educazione, realizzare l'unità. Il vero S., quello che realizza il fine che gli è proprio, è lo S. dove si vive «in modo felice e bello. E proprio in grazia delle opere belle e non della vita associata si deve ammettere l'esistenza della comunità politica» (Politica, 1281 a 2-5). L'uomo è per natura un essere socievole, e chi vive fuori della comunità statale senza sentire il bisogno di entrarvi è o bestia o dio. La comunità statale favorisce la virtù dei cittadini, tutte le virtù dei cittadini, e quindi, a rigore, il suo fine supremo non è politico, perché la più alta felicità è di ordine intellettuale e contemplativo. E d'altra parte la virtù del saggio, pur essendo fine a sé stessa, informa di sé l'azione politica. Lo S. dove tutto questo accade più naturalmente è lo S. dove regna la giustizia, lo S. dove a ciascuno viene dato in corrispondenza del suo valore, di ciò che ragionevolmente gli spetta. Quando questa armonia viene turbata, quando per es. il popolo pretende di contare più di quel che non conti o i ricchi pretendono di avere la prevalenza nello S., si hanno le rivoluzioni e i mutamenti di costituzione. Quanto alle forme di S., esse sono buone o cattive a seconda che il governo sia esercitato a vantaggio della comunità o a vantaggio di chi governa. Avremo così tre forme rette, monarchia, aristocrazia, politìa (ossia costituzione per eccellenza), e tre forme degenerate, tirannide, oligarchia, democrazia. Ognuna delle tre forme positive è praticabile in relazione alle condizioni storico-sociali, ma è indubbio che per Aristotele la forma migliore in senso assoluto (e astratto) è la politìa, ossia una democrazia in cui la massa regge lo S. nell'interesse comune. E in questa ottima forma di S. è presente anche l'elemento aristocratico, cioè il giusto posto assegnato al merito e alla fortuna. Le condizioni sociali dove la politìa si attua meglio sono quelle dove prevale la classe media, la classe dei non troppo ricchi né troppo poveri. Sono le fortune mediane quelle che facilitano la pratica della virtù. Si è accennato a quella rottura dell'equilibrio tra le esigenze del singolo e le istituzioni politiche che si ha con la sofistica e in particolare con alcuni sofisti e alla contrapposizione di natura e legge positiva. Eguale rottura, eguale insoddisfazione del singolo nei confronti della Città si ha nella polemica cinica contro la

civiltà, nei cirenaici, negli epicurei. In Epicuro l'idea della convenzione conserva quella nota relativistica che aveva nei sofisti, ma perde il significato polemico, ed è anzi vista positivamente. La giustizia è relativa, i suoi contenuti mutano a seconda dei luoghi, ma essa è in ogni caso un fattore essenziale di tranquillità. E in questo rendere pacifica la vita in comune degli uomini sta, come sarà riaffermato in maniera ancora più esplicita da Lucrezio, il significato dei patti sociali. C'è poi in Epicuro una svalutazione della vita politica: il saggio non vi parteciperà o vi parteciperà soltanto in circostanze eccezionali. Anche lo stoicismo si pone dal punto di vista dell'individuo, ma questo individuo vive in un mondo dove regna la necessità, dove è possibile scorgere al di là delle apparenze una natura razionale. L'atteggiamento verso gli ordinamenti e la vita politica è dunque positivo: il saggio stoico vi partecipa e cerca di rendere gli ordinamenti il più possibile razionali. Ciò implica una certa varietà di concrete attitudini politiche a seconda che le istituzioni in vigore si considerino più o meno conformi alla razionalità che sta al fondo delle cose. E le istituzioni migliori sono quelle in cui governano i saggi, ossia quanti sono più coscienti dell'universale razionalità e agiscono in conseguenza, mentre inadatti al governo sono i non saggi, gli stolti. Ne deriva una concezione dello S. che potrebbe chiamarsi di dispotismo illuminato e che si manifestò anche in effettive politiche stoicamente ispirate, come quella di alcuni sovrani ellenistici. Dal punto di vista territoriale lo S. stoico va oltre la città, correlativamente a una generale impostazione cosmopolitica: esso comprende comunità più vaste, come appunto quelle ellenistiche o quella romana. Stoico è il pensiero politico di Cicerone, che presenta come razionale la costituzione romana (costituzione mista), così come si è venuta storicamente formando. La saggezza politica ciceroniana è una saggezza conservatrice (particolarmente viva la nota contro le pretese e le intemperanze della plebe) e paternalistica. La distinzione di natura e civiltà, di diritto naturale e diritto positivo si viene così configurando in termini complementari: le leggi positive e le istituzioni non sono tutte razionali, ma sono razionalizzabili, sono qualcosa di misto che si può riformare senza distruggere, perché contiene pur sempre dei germi naturali-razionali suscettibili di svilupparsi. In questo senso moderato la dottrina stoica è legalistica, perché considera il diritto non come necessariamente giusto, ma come condizione necessaria di giustizia. I giuristi romani partecipano di questa concezione.

Stato e Chiesa nella cultura cristiana tardoantica e medioevale. Con il cristianesimo s'introduce nei confronti dello S., storicamente rappresentato dall'Impero romano, una riserva di carattere religioso. Il cristiano infatti pretende di possedere dei criteri di giudizio sicuri in base ai quali valutare la legittimità morale degli atti che lo S. viene compiendo. E la prima posizione che da ciò deriva, suggerita anche dal trovarsi il cristiano all'interno dell'Impero, è una posizione di difesa, una rivendicazione di libertà religiosa: lealismo e anzi devozione verso l'autorità in vigore, purché questa non pretenda dal cristiano atti che ripugnino alla sua coscienza (esempio tipico: atti di culto pagani). La sfera religiosa però, che il cristiano vuole intangibile, è considerata qualitativamente superiore a quella politica, e può perciò voler estendere il suo controllo, non contentarsi della difensiva. È così possibile un rifiuto totale dell'ordine in vigore, come quello, di origine giudaica, dell'Apocalisse; possono essere considerate illegittime le disuguaglianze sociali, interpretando l'egualitarismo cristiano in senso economico e non soltanto spirituale, può teorizzarsi (e praticarsi) la commistione e confusione di religione e politica, può esigersi la subordinazione del potere politico alla religione e alla Chiesa. La posizione lealistica nei confronti dello S., ossia dell'Impero romano, viene formulata in termini praticamente definitivi da Paolo nel tredicesimo capitolo della Lettera ai Romani, dove si legge che «non c'è autorità che non venga da Dio» e che «perciò chi si oppone all'autorità resiste all'ordine stabilito da Dio». Questo concetto è costante nella letteratura politica cristiana: il cristianesimo, come le altre religioni orientali, dà una fondazione trascendente dell'autorità, mentre gli è estraneo il concetto dell'autorità come delegazione del popolo. Tuttavia l'autorità non può imporre al cristiano qualcosa che egli sente come ingiusto, e se ciò accade il cristiano deve resistere e disobbedire. Ora questo dualismo di religioso e di politico, di spirituale e di temporale, non implica soltanto una rivendicazione di libertà individuale, implica anche la rivendicazione della libertà di un'altra società a cui il cristiano appartiene, una società celeste, ma con precisi e indubitabili agganci terreni. Il cristiano fa parte di una Chiesa, che ha proprie gerarchie, cui è dovuta obbedienza. Pur non identificando senza residui questa Chiesa con la città celeste e lo S. con la città terrena, Agostino ribadisce la superiorità della Chiesa sullo S.; ciò non esclude però che lo S. abbia una sua legittimità e una sua autonomia, anche se non cristiano: persino a Giuliano l'Apostata era dovuta obbedienza, e infatti i soldati cristiani gli obbedivano quando ordinava di andare in battaglia. La successione dei regni del resto è riconducibile a un piano provvidenziale. La città terrena deve in ogni caso fondarsi sulla pace, cioè sulla convivenza

ordinata, sull'accordo di autorità e obbedienza. Tuttavia il principe cristiano fa qualche cosa di più: non si limita a essere umile e moderato, ma sottopone il suo potere «alla maestà di Dio, per estendere il più possibile il suo culto» (De civitate Dei, V, cap. 24). La vera giustizia non è neutra, è cristiana: è legittimo l'intervento dello S. in favore della vera fede contro eretici o pagani. Per questa via i doveri religiosi del principe possono diventare prevalenti, la distinzione dei due poteri può tendere a cancellarsi. In Isidoro di Siviglia la figura del principe cristiano è essenzialmente quella del protettore della Chiesa, del garante della sua disciplina, del promotore di virtù cristiane nei sudditi. Torna il modello biblico del re sacerdote e si sacralizzano S. e vita politica. Di fatto questa figura sarà rappresentata dai re carolingi, il cui potere avrà una forte impronta religiosa. Le campagne di Carlo Magno contro i Sassoni «si possono considerare le prime guerre religiose d'Europa» (Pirenne). Scrittori del 9° sec. (Giona d'Orléans, Incmaro di Reims, Smaragdo, Sedulio Scoto) esprimeranno questa concezione del potere politico. La superiorità della religione sulla politica si esprime poi in un'altra forma dottrinale e pratica, quella che tiene fermo alla distinzione dei due poteri, ma subordina il potere politico al religioso, lo S. alla Chiesa. Tutti sono soggetti al papa dentro e fuori della Chiesa: al papa è lecito deporre gli imperatori e sciogliere i sudditi dall'obbedienza a individui ingiusti. È la tesi teocratica affermata da Gregorio VII e ripresa da Innocenzo III e da Bonifacio VIII. L'autonomia dello S. invece, oltre a essere riaffermata dai diretti avversari delle pretese teocratiche, è sostenuta da Tommaso d'Aquino. Per Tommaso la socialità è un fatto naturale (non è il risultato della caduta originaria), come naturali sono le disuguaglianze, le diversità fra gli uomini. Questo mondo di diversi ha e deve avere però una sua armonia, una sua unità, unità rappresentata da Dio rispetto al cosmo, dalla ragione nell'uomo, dall'autorità politica nella società umana. Dato il carattere appunto unitario di questa autorità, il governo monarchico (il re è di per sé uno) è per Tommaso il governo migliore. La monarchia tomista è temperata: il re è responsabile del bene del suo popolo e risponde a Dio del suo operato. Ma Tommaso accenna anche all'opportunità di strumenti giuridici che evitino la degenerazione della monarchia in tirannia e nella Summa theologiae parla di governo misto (compresenza del principio monarchico, dell'aristocratico, del democratico) con riferimento all'Antico Testamento, ai re biblici assistiti dagli anziani e al governo dei giudici che precede quello monarchico. Il re è dunque il medievale re nella legge. E sulla legge Tommaso insiste a lungo in termini generali: la legge è l'espressione stessa della razionalità, e la razionalità permea di sé il mondo e non può non permeare di sé gli ordinamenti e le leggi positive. C'è

nella legge positiva un fattore volontaristico che dipende dal principe, ma la struttura della norma deve essere razionale, ossia conforme a giustizia. E la giustizia è proporzionalità, è dare a ciascuno il suo, è rispettare l'altrui diritto. Si è qui chiaramente di fronte a una logica giusnaturalistica: c'è una giustizia naturale-razionale che costituisce e deve costituire la trama delle leggi positive. Ma questa giustizia e la correlativa ragione, pur essendo autonome, non sono tuttavia indipendenti, perché al di sopra di esse c'è la legge eterna, la ragione sovrana di Dio. Il diritto naturale tomistico si completa in una visione cristiana e anche chiesastica. S. e Chiesa, come natura e soprannatura, sono distinti, ma la Chiesa è una fonte suprema di verità ed è in certo senso l'organo delle decisioni di ultima istanza. Il caso più sicuro di doverosa disobbedienza civile è quello del sovrano colpito da scomunica; il cittadino eretico (che cioè ha tradito la verità dopo averla conosciuta) non può vantare alcun diritto, e così via. Torna il motivo della preminenza del potere spirituale su quello politico: l'autonomia della sfera temporale è incontestabile, ma spetta al potere spirituale delimitare l'ambito di questa autonomia. In termini radicali questa autonomia è invece teorizzata da Dante, da Marsilio da Padova, da Guglielmo di Occam, da Wycliffe. Per Dante l'autorità imperiale deriva direttamente da Dio, mentre la Chiesa è estranea alle faccende temporali conformemente alla famosa espressione di Cristo, suo modello, che affermava non essere il suo regno di questo mondo; il sovrano temporale deve reverenza al pontefice, ma solo in quanto guida verso la vita eterna. La superiorità dello spirituale nei confronti del temporale è riaffermata, come è riaffermata anche da Marsilio, da Occam, da Wycliffe, ma questa superiorità è, per così dire, sublimata: lo spirituale è ciò che attiene alla salvezza, non ha nulla da vedere con i valori terreni. Il sacerdote è un cittadino come gli altri, senza privilegio alcuno; egli sfugge all'autorità politica solo in quanto esercita funzioni inerenti al culto e ai sacramenti, tutte cose prive di conseguenze sul piano temporale. Lo S. si modernizza, ossia si viene emancipando dalla religione. In Marsilio la genesi dello S. è aristotelica: una genesi naturale, naturale essendo l'associazione. Accanto a questa causa materiale Marsilio pone un elemento volontaristico, una causa efficiente, rappresentata da quello che egli chiama il legislatore, ossia l'assemblea dei cittadini che fa le leggi e istituisce il potere esecutivo, che resta sotto il suo controllo (Marsilio riprende la divisione sestuplice delle forme di governo, ma preferisce la monarchia elettiva). Questa assemblea «è il popolo o l'intero corpo dei cittadini o la sua 'parte prevalente'» (Defensor pacis, I, cap. XII, 3). Sebbene taluno abbia voluto vedere in ciò una nota modernamente democratica, è molto probabile che Marsilio pensasse alle assemblee medievali, e specialmente all'arengo

comunale, cioè a quell'insieme dei cittadini in grado di rappresentare la totalità dei veri cittadini, ossia di quelli che partecipano alla cosa pubblica secondo il loro rango. Appare comunque evidente il carattere laico della sovranità marsiliana.

L'autonomia della politica nel pensiero moderno. Questa emancipazione della politica dalla religione e quindi dello S. dalla Chiesa caratterizza la politica moderna. Non che la religione non continui a essere oggetto importante dell'attenzione del politico, ma egli la guarda con occhi appunto politici, mondani, ossia la prende in considerazione nella misura in cui essa può influire sui fatti politici. In Machiavelli è tipicamente presente questo modo di sentire: egli fa gran conto della religione in quanto può giovare (o eventualmente nuocere) allo S., in quanto le virtù che essa ispira possono essere anche virtù politiche. Perché lo S. è l'orizzonte ultimo della riflessione e dell'etica di Machiavelli. Ed egli pensa allo S. moderno, alle grandi monarchie accentratrici, e avverte dolorosamente la mancanza di uno S. moderno in Italia. Per la fondazione di questo S. tutto è lecito, forza, astuzia, crudeltà. Ma una volta che lo S., degno del nome, c'è, allora bisogna governarlo con spirito repubblicano (la repubblica romana è il modello antico da imitare), ossia con assoluto rispetto delle leggi, della libertà, della sicurezza dei cittadini. Grave errore è per il governante la violazione della legge. E la legge è, classicamente, anche educatrice dei cittadini. Il cittadino virtuoso è il cittadino probo, disposto a rinunciare al suo utile privato per il bene comune. Il cittadino tuttavia non partecipa al governo dello S., perché governare è affare di pochi, ma fruisce della sicurezza. Accanto alle buone leggi Machiavelli vuole le buone armi, milizia cittadina e non mercenaria, fanteria piuttosto che cavalleria. Le buone armi sono essenziali perché lo S. vive fra S. con i quali è possibile venire in conflitto. E in caso di guerra (cioè di difesa dello S.) è anche lecito ogni mezzo: razionale e legalitario all'interno, lo S. moderno è potenzialmente violento nei rapporti con gli altri Stati. Sulla sovranità dello S. e sull'assolutezza di questa sovranità (anche se con qualche temperamento) insiste Bodin, nel quale troviamo anche il concetto di tolleranza religiosa. Questa tolleranza (➔) deriva dalla convenienza politica del rispetto delle fedi: la religione è un fattore positivo di coesione politica, ma lo S. non deve intervenire positivamente in questa materia. Solo l'ateismo non deve essere ammesso, dato il carattere fondamentalmente asociale dell'ateo. Bodin riflette la posizione del partito detto dei 'politici' nel periodo delle guerre di religione in Francia, partito che faceva una

considerazione appunto politica, ossia confessionalmente neutra, di quelle controversie. Con Hobbes abbiamo una teorizzazione molto rigorosa della sovranità assoluta dello Stato. Hobbes ricorre alla distinzione di stato di natura (➔) e stato civile e allo schema del contratto. Nello stato di natura gli uomini, eguali tra loro, perseguono fini eguali, fini di illimitata appropriazione delle cose e anche fini di dominio sugli altri. E ciò dà luogo a una situazione di perenne guerra reciproca, e quindi di miseria e infelicità. La ragione (perché l'uomo è ragione oltre che passione) suggerisce di uscire da questa condizione e di ricercare la pace, che sola garantirebbe l'autoconservazione che è poi il diritto fondamentale e inalienabile dell'uomo. Ciò avviene mediante un contratto (➔ contrattualismo) di ciascuno con ciascuno, consistente in una concorde rinuncia alla libertà naturale, ossia al diritto di appropriarsi di tutte le cose e di comportarsi secondo i propri desideri. Solo l'autoconservazione non viene alienata, in quanto di per sé inalienabile. Questa rinuncia viene fatta in favore di un sovrano (singolo uomo o assemblea), il quale però non è da parte sua contraente, non ha obblighi verso i sudditi, è cioè un sovrano assoluto. Qualunque atto esso compie lo compie per delega dei sudditi. Vero dio mortale, egli è la fonte stessa della razionalità e della legittimità: le leggi sono giuste perché emanano da lui, le comunità minori, le consuetudini, le assemblee sono soggette alla sua autorità. Suo compito è naturalmente di garantire la sicurezza della comunità contro ogni violenza interna o esterna. E il sovrano ha sempre ragione di fronte ai sudditi, perché i sudditi non hanno un criterio razionale in base a cui giudicarlo. C'è un solo caso in cui la disobbedienza è possibile, ed è il caso di eventuali comandi irrazionali, come quelli di uccidersi, mutilarsi, autoaccusarsi e simili. Ma se ciò accadesse il sovrano non sarebbe più sovrano, perché verrebbe meno allo scopo stesso della sua istituzione, la conservazione del singolo. E allora finirebbe la comunità politica e si tornerebbe allo stato di natura. Una impostazione per certi versi ravvicinabile a quella di Hobbes è quella che del problema politico dà Spinoza: anche il suo S. è assoluto, è fondatore di diritto e di eticità. Ma, a differenza che in Hobbes, la società politica spinoziana non presuppone un sovrano istituito da un contratto che non lo obbliga a nulla e gli conferisce illimitati diritti; essa risulta da un contratto che potenzia il singolo, facendone un membro di una comunità razionale. Certo questa comunità è unitaria, compatta, non lascia posto all'arbitrio del singolo o alla sua insoddisfazione; ma la sua base è democratica (lo schema di Spinoza anticipa quello di Rousseau) e il suo reggimento non può non essere razionale. Lo S. per es. è consapevole della pluralità delle opinioni in fatto di

credenze religiose e dell'incoercibilità del pensiero e dell'insegnamento; esso interviene soltanto quando le azioni dei cittadini mettono in pericolo la sua conservazione.

Le teorie contrattualistiche. I concetti di diritto naturale e di contratto, che, in partic. nell'uso che ne fa Hobbes, possono condurre alla fondazione di un potere assoluto, sono pur sempre dei concetti che razionalizzano il potere, ossia lo considerano suscettibile di un controllo da parte della ragione. In secondo luogo lo esteriorizzano: il potere concerne gli atti esterni del cittadino, le sue eventuali infrazioni della legge e dell'ordine, non le sue convinzioni intime. Queste ultime interessano lo S. solo se diventano un fattore d'insicurezza. Ora diritto naturale e contratto possono anche essere interpretati come criteri di valutazione della bontà e legittimità del potere e dei suoi atti. Il potere non è incondizionato, non tutti i suoi atti sono leciti, gli si può e gli si deve resistere quando va oltre certi limiti. Tale la logica della posizione dei monarcomachi e quella del diritto naturale di tradizione groziana. I monarcomachi sono degli scrittori calvinisti e anche cattolici che nella seconda metà del 16° sec. e nei primi anni del secolo seguente rivendicano il diritto di resistere al sovrano e in genere alcune autonomie tradizionali di contro alle pretese accentratrici delle grandi monarchie. Il potere politico non emana dal sovrano, ma dalla società nel suo insieme, e il sovrano deve esercitarlo nel rispetto delle comunità minori che popolano la società. È una visione organicistica della società (non individualistica), comprendente diritti di città, di province, di autorità minori. Althusius, che è il più importante e sistematico di questi scrittori, parla di un supremo magistrato eletto dal collegio degli efori, che rappresentano la collettività, e che controllano e in casi estremi possono deporre il supremo magistrato. Il cui potere è dunque limitato dalle leggi, dal diritto naturale, dai doveri religiosi. Oltre questi limiti il potere diventa tirannico ed è lecito resistergli (questa resistenza è in genere una resistenza legale, da esercitarsi attraverso i magistrati inferiori; in sostanza solo nel caso estremo del tiranno usurpatore e invasore è ammessa la resistenza violenta). Il diritto naturale moderno si fa in genere cominciare con Grozio, il quale nel suo celeberrimo De iure belli ac pacis (1625) sostiene che alcuni contenutiessenziali del diritto (rispetto dei beni altrui, obbligo di mantenere le promesse, risarcimento del danno arrecato) sono validi perché conformi alla ragione e alla natura umana (come è conforme alla natura umana la tendenza alla vita sociale), e tale validità sussiste in sé, senza alcun bisogno di fondazione teologica. Neppure Dio potrebbe mutare

quelle verità, come non potrebbe mutare l'esattezza di una proposizione matematica. Si tratta in sostanza dell'affermazione dell'autonomia della ragione, da cui deriva un'impostazione affatto laica del problema dello Stato. C'è in Grozio il motivo contrattualistico (anche se non rigorosamente elaborato), che torna poi con maggiore precisione in Pufendorf. Sia Grozio sia Pufendorf sono però assolutisti in fatto di dottrina dello S.: il contratto è irrevocabile, il popolo non può resistere al principe. Sebbene Grozio affermi che il principe deve rispettare il diritto naturale e ammetta che, nel caso estremo in cui diventi nemico di tutto il popolo, decade dal potere, tuttavia egli utilizza lo schema contrattualistico per convalidare l'autorità di fatto e non per metterla in discussione. Alcuni scrittori però si serviranno della sua dottrina in funzione antiassolutistica (per es., P. Jurieu contro l'assolutismo di Luigi XIV). E tesi più liberali sosterranno, sempre nell'ambito giusnaturalistico, Barbeyrac e J.-J. Burlamaqui in tema di sovranità: concepiranno cioè la sovranità come divisa e non unitaria (possibilità, questa, non negata dallo stesso Grozio). Più rigido assolutismo sostiene invece Thomasius, il quale però intende i poteri assoluti del sovrano come autoregolantisi in senso razionale. Con Thomasius siamo in clima illuministico e di dispotismo illuminato: lo S. è assoluto ma provvidente e riformatore, il sovrano deve occuparsi della felicità dei sudditi. Si sottrae però all'intervento dello S. la sfera dell'interiorità, intangibile dalle leggi positive e dalla coercizione. E questa distinzione di sfera dell'interiorità, propria della morale, e sfera dell'esteriorità, propria del diritto, ha un evidente significato non solo metodologico, ma anche ideologico, in quanto affermazione di tolleranza e di libertà di coscienza. Stato di natura e contratto sono anche utilizzati da Locke nella sua costruzione politica. Lo stato di natura lockiano è descritto in termini ottimistici e 'liberali': l'uomo naturale è socievole, pensa alla sua conservazione ma anche a quella degli altri, ha il senso della giustizia. Stato di natura e stato di guerra, dice Locke in evidente polemica con Hobbes, sono tra loro distanti come uno stato di pace e di reciproca benevolenza e assistenza e uno stato di violenza e reciproca distruzione. L'uomo naturale di Locke si prolunga nella proprietà, che è l'istituto fondamentale dello stato di natura: proprietà comune in origine, essa diventa poi proprietà privata mediante il lavoro. È un dato evidente della ragione che un oggetto da me lavorato o un animale da me ucciso mi appartengono, perché sono un'oggettivazione della mia fatica, una continuazione del mio corpo. Dallo stato di natura però si esce perché la «corruzione e la perversità di uomini degenerati» (Secondo trattato sul governo, IX, § 128); rendono necessaria un'associazione in cui il diritto sia certo e sia effettiva un'autorità che lo faccia rispettare. Sorge così la

società politica o civile (➔), fondata su un contratto, e avente lo scopo di assicurare, meglio di quanto lo stato naturale non facesse, la proprietà del singolo. Un gruppo di individui si accorda per costituire un corpo politico, senza ledere la libertà di quanti volessero rimanere nello stato naturale. Le decisioni di questo corpo politico sono prese a maggioranza, come è ragionevole che sia. Il popolo dunque è e rimane sovrano. Le forme di governo sono varie, si caratterizzano a seconda della collocazione del potere legislativo, che è il potere supremo. Si hanno la perfetta democrazia (la comunità fa direttamente le leggi a maggioranza e si serve di funzionari da essa delegati per farle eseguire), l'oligarchia (potere legislativo di pochi), la monarchia (potere legislativo di uno), che può essere ereditaria o elettiva, eventuali forme miste. Accanto al potere legislativo abbiamo il potere esecutivo (che vigila sull'esecuzione delle leggi) e il federativo (che si occupa dei rapporti con gli altri S.). La vita costituzionale dello S. lockiano deve svolgersi nel pieno rispetto della legalità, dell'interesse del popolo, della proprietà (non tassazioni arbitrarie). In caso di infrazioni, il popolo ha diritto di riprendere nelle proprie mani il potere e di resistere anche con la forza. Lo S. di Locke è poi tollerante: la vita religiosa come tale non appartiene all'interesse dello Stato. Tuttavia, questa tolleranza non è illimitata: non possono beneficiarne quanti diventerebbero intolleranti come i papisti, quanti attraverso la loro religione dipendono da un'altra autorità, gli atei per la loro asocialità. Locke non esclude lo S. assoluto, purché non sia un potere arbitrario, ma «limitato dalla ragione» (XI, § 139), tuttavia la caratteristica più tipica del suo S., quella che fa del suo pensiero politico un pensiero politico liberale, è che questo S. non ha in sé il suo fine, perché il fine della sua azione è la proprietà, ossia il lavoro umano e il rigoglio della società come sede e risultato di questo lavoro. È il lavoro che conferisce valore ai prodotti, che in definitiva costituisce la ricchezza. L'importante è che esso si espanda senza impacci, e il buon governo è essenzialmente quello che favorisce tale espansione.

Le teorie illuministiche: lo Stato nazionale. Questi motivi, che pongono nettamente l'accento sulla società anziché sullo S., sul lavoro produttivo anziché sulla politica, sono i motivi della moderna civiltà borghese e trionfano nel pensiero illuministico. L'Illuminismo è in questo senso antipolitico, ossia nemico di una concezione della politica che si fa risalire a Machiavelli e che considera essenziale la forza e l'espansione dello Stato. Per il politico illuminista lo S. deve invece favorire il progresso dell'industria, il crescere della ricchezza, il

commercio e i traffici. Le forme di governo possono essere varie, e accettabili o criticabili a seconda del loro assolvere o meno tale funzione. Campeggia la razionalità del mercato industriale e della vita economica: lo S. deve promuoverla rimuovendo gli ostacoli rappresentati da residui storici e tradizionali. Il potere politico suscita diffidenze, a meno che non faccia proprie quelle istanze di razionalità che sono caratteristiche della società moderna. Deve essere tollerante, ma inflessibile con gli intolleranti, deve governare il meno possibile, ma intanto deve favorire lo sviluppo di quelle condizioni che gli consentano di governare il meno possibile. La logica di questa impostazione razionalistica è democratica ed è egualitaria: è democratica nel senso che non è concepibile altra fonte legittima del potere all'infuori del consenso degli interessati, è egualitaria perché la ragione è possesso di tutti e non tollera privilegi. Non sempre però gli illuministi trassero tutte le conseguenze di questa impostazione, e spesso considerarono la sovranità del popolo come un principio non pienamente operante, l'eguaglianza come un'idea plausibile ma dalla quale non era possibile trarre conseguenze economiche radicali. Voltaire, Diderot, Helvétius, Holbach sviluppano questi motivi, che sono anche presenti in forma sistematica in Montesquieu. Anch'egli parte da premesse razionalistiche: il mondo è abitato da una razionalità che è anche stampata nei cuori degli uomini, le leggi sono l'espressione eminente di questa razionalità. In astratto la forma più razionale è la democrazia, perché in essa il popolo è per un verso sovrano per un altro suddito; seguono l'aristocrazia, governo di pochi, e la monarchia, governo di uno solo. Il dispotismo infine rappresenta il potere nella sua manifestazione brutale. È evidente la degradazione dovuta al progressivo dualismo di governanti e governati, a partire dalla loro unità rappresentata dalla democrazia. A questi tipi ideali Montesquieu commisura una serie di fattori concreti, di condizioni, onde per es. il governo repubblicano (che comprende democrazia e aristocrazia) si adatta agli S. piccoli, la monarchia ai medi, il dispotismo ai grandi imperi. Ma la preoccupazione maggiore di Montesquieu è che in ogni caso il potere non schiacci il singolo, che la legalità trionfi. Perché ciò si abbia è necessario che «il potere freni il potere» (Lo spirito delle leggi, libro XI, cap. 4). Da ciò la celebre teoria della divisione dei poteri (ma sarebbe più esatto dire della distinzione e del bilanciamento), e non solo e non tanto in senso tecnico-giuridico, quanto in senso politico: si tratta di forze effettuali che devono equilibrarsi. I modelli di Montesquieu sono due, uno inglese, uno francese. Quello inglese ripropone la costituzione inglese (alquanto idealizzata), come quella di «una nazione che ha per scopo diretto della sua costituzione la libertà politica» (libro XI, cap. 5). Nell'identificare i poteri Montesquieu

ricalca dapprima la distinzione lockiana: legislativo, esecutivo della politica estera (federativo di Locke), esecutivo delle cose dipendenti dal diritto civile (l'esecutivo di Locke, che appunto vigila sull'esecuzione delle leggi). Subito dopo precisa che quest'ultimo potere punisce i delitti e giudica le liti dei privati e lo chiama «potere giudiziario», mentre chiama semplicemente «esecutivo» quello che provvede alla politica estera. Più avanti però osserva che il potere giudiziario è «invisibile e nullo», ossia non è un vero potere, perché lo assegna a persone scelte fra il popolo, che formino un tribunale di durata limitata. I tre poteri della costituzione inglese sono dunque, come Montesquieu precisa, la Corona e le due Camere (dei Comuni e dei Lord), in reciproco equilibrio. Il modello francese è quello della monarchia limitata dai poteri dei corpi intermedi, dalle prerogative dei signori, della nobiltà del clero, delle città. È ancora una volta il potere che frena il potere: abolite questi privilegi, dice Montesquieu, e avrete lo S. popolare (nel senso negativo, come dispotismo di tutti) o lo S. dispotico. Lo S. democratico, cioè lo S. fondato sulla sovranità assoluta del popolo, è invece per Rousseau l'unico S. legittimo, l'unico S. fondato sul diritto. Attraverso una convenzione consensuale unanime, ossia attraverso il contratto sociale (che, beninteso, non è un fatto, ma un concetto della ragione), ciascuno rimette ogni suo diritto naturale nelle mani di tutti gli altri contraenti, e diventa così membro della società politica, uomo non più naturale ma sociale. Con questo l'individuo ritrova, rafforzata, la sua libertà naturale, la possibilità di operare con sicurezza secondo i suoi più veri interessi e secondo i dettami della ragione. Ogni atto della comunità è un suo atto, perché egli è intrinseco alla comunità in virtù del contratto. E se la comunità prende una decisione non condivisa dal singolo, il singolo non può non persuadersi del suo torto, ossia di aver badato alla sua particolarità e non alla sua ragione per essenza universale. Questa razionalità Rousseau chiama «volontà generale», e i suoi atti razionali-universali sono le leggi (la volontà generale non si volge mai a casi singoli). Quando la comunità è bene ordinata, quando non vi prevalgono interessi particolari o frazioni, la volontà generale è data dalla volontà di tutti o dei più. Ma quando prevalgono interessi o gruppi particolari la volontà generale non coincide più con quella di tutti o della maggioranza. Insomma, la volontà generale è l'intima razionalità di una comunità politica, quella razionalità che la comunità dovrebbe manifestare ed essere nelle condizioni di manifestare. Quando si parla di volontà generale e di sovranità ci si riferisce al potere legislativo (che Rousseau vuole si eserciti direttamente e non attraverso rappresentanti). Questo potere è indivisibile e anzi è l'unico vero potere, ma esso deve limitarsi a fare le leggi. Le funzioni governativa e giudiziaria sono funzioni autonome (non

indipendenti) e affidate a magistrati. Ed è soprattutto sulla distinzione di legislativo ed esecutivo, di sovrano e governo che Rousseau insiste. Il governo è un delegato del sovrano. E il governo che Rousseau preferisce è l'aristocrazia elettiva. Il governo democratico (e Rousseau intende il governo democratico, nella sua accezione rigorosa, come quello in cui la maggioranza direttamente governi) non è realizzabile. Gli dei si governerebbero democraticamente, ma agli uomini tale governo non si conviene. La dipendenza del governo dal sovrano è effettiva: si hanno delle assemblee periodiche, convocate a date fisse, nelle quali si vota su due proposizioni: se piaccia al sovrano conservare l'attuale forma di governo, se gli piaccia lasciarne l'esercizio ai governanti attuali. Il consapevole modello di Rousseau è la città antica, il piccolo S. abitato da cittadini virtuosi e interessati alla sua conservazione. Socialmente è uno S. fondato sulle fortune mediane (in questo senso egualitario). Le tendenze della società moderna verso il prevalere del capitale mobile, verso l'unificazione di ricchezza e potere (anziché di virtù e potere) e il dominio del ricco sul povero sono fattori di corruzione e di decadenza culturale-morale. Nel Contratto sociale (II, 10) Rousseau elenca le condizioni necessarie perché un popolo possa avere delle buone leggi, e cita la Corsica come il paese europeo «capace di ricevere una legislazione». Tali condizioni sono un'implicita conferma del suo giudizio sull'irreversibilità della decadenza del mondo moderno. Per Rousseau dunque la sua costruzione politica è praticamente irrealizzabile. Per Kant lo S. si fonda pure sulla sovranità del popolo e sulla divisione degli organi del potere. Accanto al potere sovrano o legislativo troviamo il potere esecutivo e quello giudiziario. Ma il potere esecutivo, cioè il governo, è sottoposto non solo alle leggi, che sono naturalmente opera del sovrano-legislatore, ossia del popolo, ma anche al controllo politico del sovrano-legislatore che può deporlo o può riformare il tipo di amministrazione. Potere legislativo e potere esecutivo devono essere distinti; se sono nelle stesse mani si ha il caso del dispotismo. Autonomo è anche il potere giudiziario; con giuria popolare nei tribunali. Questo S., a rigore, non fa politica: non deve occuparsi della felicità dei cittadini (Kant considera lo S. paterno, tutore dei sudditi, come il più dispotico degli S.), non deve pensare a ingrandirsi, ma soltanto ad allearsi con altri S. per la conservazione della pace. L'unica politica dunque che lo S. kantiano deve fare è quella mirante all'attuazione del diritto: coesistenza di liberi cittadini e di liberi Stati. Lo S. kantiano è perciò liberale, perché bada soltanto alla libertà dei cittadini (e c'è anche in Kant il motivo dell'opportunità economica del non-intervento dello S.: non intralciare le iniziative dei singoli, non danneggiare con interventi i commerci), ed è democratico perché fondato sulla sovranità del

popolo (Kant parla tuttavia di una restrizione del suffragio in base alle condizioni economiche e sociali, anche se vuole che le leggi non ostacolino il superamento di questa disuguaglianza). Lo S. descritto da Kant è, consapevolmente, uno S. ideale, un modello a cui tutti gli S. storicamente esistenti devono ispirarsi, verso cui devono tendere. E Kant stesso traccia le linee di una politica di riforme d'ispirazione illuministica e federiciana che miri all'attuazione dello S. razionale. Questa politica riformistica non deve però essere condotta dal popolo, ma dal governo e specialmente dal principe illuminato (che è l'esempio a cui Kant si riferisce). Finché il popolo non diventi sovrano, esso è politicamente nulla: può soltanto esprimere delle opinioni (e il principe deve promuovere questa forma di libertà) o delle lamentele, ma in nessun caso può resistere agli atti del governo. Il qual governo, da parte sua (e il governo è in questo caso anche sovrano, perché la sovranità non è stata ancora trasferita al popolo), ha il dovere (dovere morale, non giuridico, non coattivo) di legiferare nell'interesse del popolo, di non deliberare per il popolo nulla che il popolo non delibererebbe per sé.

I teorici dello Stato etico. Nelle linee successive di sviluppo, la dottrina dello S. liberale finisce per approdare alla concezione organicistica dello S. etico. Anche lo S. di Fichte ha fondamenti democratici. La sua genesi è contrattuale, e il contratto ha lo scopo di stabilire e garantire la coesistenza giuridica dei singoli (a ciò si giunge compiutamente attraverso tre contratti). L'organizzazione di questo S. comprende due poteri, l'esecutivo e l'eforato. L'esecu-tivo comprende in sé la funzione legislativa e quella giudiziaria: la legislativa perché l'attività legislativa altro non è che l'applicazione della legge fondamentale, cioè la coesistenza giuridica dei cittadini; la giudiziaria perché se l'esecutivo deve eseguire il verdetto del giudice, allora è il giudice ad avere un potere illimitato, se invece deve sindacare l'operato del giudice, allora l'indipendenza del giudice è illusoria. Vari sono i tipi di governo: monarchia, democrazia pura (governanti eletti dalla comunità), democrazia mista (governanti non tutti eletti direttamente), ecc. L'eforato, che è il tratto più caratteristico dello S. fichtiano, è un contropotere, un potere negativo avente il compito di controllare la legalità degli atti dell'esecutivo e, in caso d'infrazione, di sospenderne l'efficacia. Gli efori possono anche sospendere tutto il pubblico potere o alcuni membri di esso. Chi decide sulla giustezza o meno dell'accusa degli efori (che sono eletti dal popolo) è il popolo riunito. Ora il giudizio del popolo (e questa è la nota più tipicamente democratico-

rousseauiana) è naturalmente giusto, ha valore di legge costituzionale, ha effetto retroattivo. Il popolo riunito giudica anche di eventuali rivolte contro il potere (rivolte parziali, perché quelle di tutto il popolo sono naturalmente giuste), per decidere se le ragioni di quanti si sono rivoltati debbano diventare le ragioni di tutta la comunità (se cioè sono giuste). Altra caratteristica dello S. fichtiano è il suo intervento nella vita economica, intervento volto a garantire a ciascuno ciò che gli spetta, a garantire cioè non tanto il diritto di proprietà quanto il diritto alla proprietà. Lo S. regola dunque la vita economica secondo un criterio di giustizia. In una fase di ripensamento della sua teoria politica Fichte, pur lasciando immutate le strutture del suo S., ha sovrapposto a esse un nuovo potere, un potere straordinario avente compiti educativi. Ha parlato di un despota altamente ispirato e ha indicato nella comunità dei dotti gli uomini capaci di educare il popolo e anche di operare all'interno dello Stato. Il popolo, di diritto fonte della razionalità, di fatto è ancora incapace di governarsi. Si ripropone a Fichte il tema del despota illuminato o del legislatore rousseauiano che elevi il popolo alla razionalità. I motivi democratici e contrattuali scompaiono invece in Hegel, che anzi li critica vivamente. Lo S. di Hegel infatti non è più uno S. ideale, ma vuole essere lo S. del tempo di Hegel, lo S. moderno, rispecchiante effettive tendenze moderne, in conformità con la concezione hegeliana della filosofia, come comprensione di una razionalità realizzata. Tale S. è una monarchia costituzionale ereditaria, fondata sulla distinzione dei poteri. I poteri sono il potere legislativo, il potere governativo, il potere del sovrano. Nel potere del sovrano i poteri distinti si raccolgono in unità individuale. In realtà il monarca ha il potere di grazia e ha quello di nominare e revocare quanti ricoprono gli uffici più importanti dello Stato. Solo simbolicamente esso è l'organo delle decisioni ultime, perché in uno S. bene ordinato il monarca sanziona dei contenuti anteriormente elaborati. Il più vero potere è quello dei funzionari, dei componenti il potere governativo, che accedono agli uffici a seconda delle loro attitudini. Il potere legislativo è affidato a due camere, una camera alta non elettiva (vi si accede per diritto di nascita) e una camera bassa elettiva. Questa elezione però non è un'elezione fatta dai singoli come tali, ma dagli organizzati in «associazioni, comunità e corporazioni» (Lineamenti di filosofia del diritto, § 308). Il potere legislativo discute e propone le leggi. L'attività legislativa è nel medesimo tempo costituzionale, nel senso che essa arricchisce di nuovi contenuti quell'insieme di norme e di consuetudini che per Hegel è la costituzione (la costituzione è un fatto storico, non è il risultato del lavoro di un'assemblea appositamente convocata). Questo S. non è e non deve essere invadente, deve anzi operare con una certa

discrezione, ossia rispettare i diritti delle comunità minori, quelle comunità che nel Medioevo avevano acquistato un'autonomia eccessiva ma che costituiscono pur sempre «la forza caratteristica degli S.» (§ 290, aggiunta). Anche nella vita economica l'intervento dello S. non deve essere eccessivo, ma deve limitarsi a temperare gli inconvenienti della vita economica, che dà luogo a squilibri e a crisi. La vita economica è vista da Hegel con occhi smithiani, e il suo interventismo è un interventismo liberale. Ritroviamo in Hegel quel dualismo moderno di politica ed economia, di S. propriamente detto e di società civile. Ora la società civile ha leggi proprie, le leggi appunto economiche, e queste leggi nel loro attuarsi generano dei danni sociali, e segnatamente la formazione di una classe di persone, chiamata da Hegel la «plebe», che viene gettata nella miseria, che è messa in condizione di non partecipare al godimento della ricchezza, di non potersi procurare con il lavoro il sostentamento, come sarebbe nelle regole della società civile che è appunto una comunità di lavoro. Hegel indica nella fondazione delle colonie un rimedio a questo inconveniente (che è un inconveniente strutturale, connesso con il modo di produzione della società civile), ma è evidente che ciò sposta ma non risolve il problema. Aperto rimane pure il problema della guerra, che per un verso è un elemento di coesione dello S. in quanto scuote i singoli dai loro egoismi, ma per un altro è una condizione di violenza e di non giuridicità. Gli S. cioè, come per tutto il pensiero politico moderno, sono tra loro in un rapporto naturale di potenziale violenza. Contrari allo S. moderno, e più specialmente all'Illuminismo e alla Rivoluzione francese, sono alcuni scrittori che in sostanza vagheggiano un ritorno a istituzioni e modi di sentire medievali. Essi sono amanti delle realtà organiche, dove ciascuno ha il posto che la tradizione gli assegna, dove prevale il consenso dolce a un'autorità consacrata, dove il rapporto etico-politico non è più contrattuale ma personale, dove la religione è un fattore di coesione politico-sociale e torna a essere la religione delle immagini e dei riti vistosi. La polemica si estende a tutto il mondo moderno-borghese ed è anche polemica contro l'assolutismo livellatore in favore dello S. articolato nei ceti e nelle comunità minori. Capostipite di questa letteratura è Burke, le cui Riflessioni sulla Rivoluzione francese apparvero nel 1790. Da ricordare Novalis, A. Müller, K. L. von Haller, De Maistre, L.-G.-A. de Bonald, il primo La Mennais.

Liberalismo, Stato di diritto e socialismo. L'idea dello S. a servizio della società e garante della libertà del singolo torna negli sviluppi del pensiero liberale da Humboldt a B.

Constant, a Madame de Stäel. L'importante è che lo S. intervenga il meno possibile, che il singolo abbia una sufficiente sfera di liceità, non solo per le sue iniziative economiche, per il suo utile, ma anche per lo svolgimento della sua personalità culturale-morale. La costruzione politica di Constant, che è la più sistematica, parte appunto da questo presupposto, dall'assunto che l'uomo, in quanto tale, è libero nel senso di essere rivolto verso valori superiori, anche e soprattutto di tipo religioso. La libertà riceve così una fondazione spiritualistica, e calpestarla è un peccato contro lo spirito. È perciò necessario che la sovranità sia limitata, cioè si arresti di fronte ai diritti dell'individuo. Ora la sovranità a cui pensa polemicamente Constant è la sovranità democratica illimitata di Rousseau, che egli considera una pericolosa fonte di dispotismo. Il sistema politico di Constant è un sistema armonico, monarchico-costituzionale, con due camere, una ereditaria e una elettiva, con elezioni a suffragio ristretto censitario, con giudici inamovibili, con assoluto rispetto delle forme giudiziarie. Centro di questo sistema è il potere regio, a cui spetta con oculato arbitraggio conservare l'armonia delle parti. Constant non ha difficoltà a rilevare che negli S. moderni il popolo, che interviene a lunghi intervalli per eleggere i suoi rappresentanti, è sovrano solo in apparenza. Ciò tuttavia non ha per lui importanza, perché il mondo moderno non è un mondo politico come quello della città antica. L'importante è che in esso l'individuo possa operare e svolgersi liberamente, possa perseguire le sue passioni, godere i suoi agi privati. A questo corrisponde un'accettazione dell'assetto sociale seguito alla Rivoluzione francese e una larga fiducia nelle armonie economiche. Anche i poveri laboriosi trovano possibilità di vivere in un paese dove regnano libertà e pace. Una preoccupazione dello stesso genere, ossia nei confronti della democrazia e della conseguente eccessiva politicizzazione della vita dello S., è presente in alcuni giuristi tedeschi, come R. von Mohl, R. von Gneist, K. F. von Gerber, G. Jellinek, assertori dello S. di diritto, ossia dello S. come istituzione storico-giuridica autosufficiente, che fonda il diritto, che garantisce la libertà dei cittadini, che regola la sua stessa azione entro i limiti delle leggi stabilite. La sovranità popolare e le idee a essa relative sono concetti astratti, che di fatto conducono al parlamentarismo e, in generale, a una situazione di permanente contrasto tra governo e popolo (motivo, questo, che era stato anche di Hegel) con danno della stabilità dello Stato. La vera libertà non nasce dalla rivendicazione di astratti diritti del singolo, ma dall'evoluzione storica, ed è garantita da alcuni istituti, come per es. i tribunali amministrativi. I diritti soggettivi sono certamente un dato essenziale della civiltà moderna, ma sono diritti nello S., posti dallo S. e da esso, per sua volontà, rigorosamente rispettati. È

evidente che, pur partendo da preoccupazioni analoghe, i rimedi che questi scrittori propongono contro gli eventuali abusi della democrazia sono opposti a quelli di Constant: non l'intangibile e sacra libertà del singolo, ma la saggia autorità dello S. è la garanzia ultima di una vita politica razionale. Non allo S. ma essenzialmente alla società volgono la loro attenzione gli scrittori socialisti, i quali non riconoscono allo S. una funzione autonoma, perché lo considerano uno strumento a servizio degli interessi predominanti nella società. Con atteggiamento ravvicinabile a quello degli illuministi, essi valutano lo S. sotto un duplice profilo: nello S. esistente, da essi non voluto, vedono un semplice mezzo per la conservazione di un assetto sociale ingiusto, e dunque un fattore di oppressione; nello S. futuro, cioè quello della società giusta da essi voluta, vedono un garante e un coadiutore di questa società. Ma con ciò lo S. perde le sue caratteristiche in senso stretto politiche, ossia derivanti dalla divisione in dominanti e dominati, scomparsa la quale tende a scomparire anche quella di governanti e governati. Alla politica subentra l'amministrazione, la società può fare da sé e farà da sé. La società disegnata da Saint-Simon è quella del lavoro organizzato, in cui lo S. ha il ruolo di pianificatore di questo lavoro, e svolge tale ruolo con criteri scientifici e non opinabili. La società disegnata da Fourier si fonda su un'organizzazione decentrata della produzione, ossia su unità produttive autonome (a cui sono estranee preoccupazioni di tipo politico); vi è previsto un consiglio superiore dell'industria, ma con voto solo consultivo. E anche in Proudhon la produzione è decentrata, il principio nazionale e statale è sostituito da quello federativo, il governo diventa un organo scientifico, regolatore della produzione. Per Marx lo S. è sempre uno strumento di oppressione: lo è lo S. borghese perché serve soltanto all'esercizio del dominio, ma lo è anche lo S. che seguirà alla rivoluzione (la dittatura del proletariato) perché opprimerà i nemici della rivoluzione. Tuttavia quest'ultimo S. è uno S. democratico perché la dittatura è una dittatura di classe ed è una dittatura di maggioranza, della larga maggioranza interessata alla rivoluzione e al nuovo assetto sociale. Ma è democratico anche in un senso più tecnico, perché la sua organizzazione, modellata sulla Comune parigina, viene raffigurata in termini di democrazia diretta: unità di lavoro legislativo ed esecutivo affidato a consiglieri eletti a suffragio universale e revocabili in qualsiasi momento, magistrati e giudici elettivi e revocabili, rigido controllo dal basso di ogni funzione pubblica. Terminato il periodo di transizione, distrutte cioè definitivamente le basi economiche del dominio capitalistico, a questo S. democratico succederà una società non più politica, ma fondata su un autogoverno tecnico dei singoli e sulla loro piena espansione. La funzione riformatrice dello S., con J.S.

Mill e dopo di lui, è teorizzata anche dai pensatori liberali. I quali ammettono che per la realizzazione delle loro idee, che postulano il pieno svolgimento anche economico dell'individuo, è necessario che lo S. non si limiti a un ufficio puramente negativo e socialmente neutro, ma operi in modo da assicurare una condizione economico-sociale che non ostacoli ma favorisca le libere iniziative. Si prendeva con ciò atto, come J.S. Mill esplicitamente riconosce, di una situazione non «liberale», ma oppressiva per i più. J.S. Mill parla di difesa della proprietà privata purché fondata sul lavoro, di confisca del reddito non guadagnato, in partic. della rendita fondiaria, di promozione di forme di produzione sempre più associative. Sul piano delle istituzioni la preoccupazione liberale di Mill è la difesa da eventuali eccessi delle maggioranze, che vuole prevenire specialmente adottando il voto plurimo, cioè accordando al voto di alcuni un valore maggiore di quello normale. I beneficiari del voto plurimo sono gli uomini colti. Mill intende privilegiare fattori qualitativi di fronte alla forza «materiale» del numero. Altri pensatori liberali, quali Green, Bosanquet, Hobhouse insistono sull'intervento dello S. in senso appunto liberale, volto cioè a riaffermare il valore primario dell'individuo. A riaffermarlo anche in senso economico: l'istinto del guadagno e la libera impresa restano i fattori più efficaci per l'incremento della produzione e quindi per il generale benessere. È comunque evidente in questo garantismo attivo la tendenza a far proprie certe istanze di giustizia del socialismo, tanto che Hobhouse parla di socialismo liberale. Da parte sua Croce tiene distinti i due piani, quello della libertà politica e delle libertà civili e quello del modo di produzione. Non c'è nessun legame necessario tra libertà politica e libero mercato: in linea di principio è perfettamente ammissibile la coesistenza di liberalismo politico ed economia collettiva. Dewey va invece più oltre, asserendo che solo un'economia pianificata (e democraticamente controllata) può ormai assicurare il pieno e sempre maggiore sviluppo dell'individuo.

La dottrina dello Stato autoritario. Una forte enfatizzazione dell'ufficio dello S. e della stessa maestà dello S. si è avuta nei teorici dello S. autoritario, i quali hanno sostenuto che la società moderna ha bisogno di uno S. forte e presente in tutti gli aspetti della vita dei cittadini. Per molti versi questi teorici riprendono le dottrine controrivoluzionarie antilluministiche, perché criticano l'individualismo e la democrazia in quanto regime presupponente la razionalità, almeno virtuale, degli individui. Il singolo non ha invece alcun senso fuori dello S., e lo S. ha una sua etica, ha fini propri di ordine nazionale e di ordine

economico. Nel fascismo italiano questo statalismo fu teorizzato (e anche praticato in quanto legislatore del fascismo) da A. Rocco, proveniente dal nazionalismo, mentre Gentile insistette sull'unità di individuo e S., sostenendo che lo S. fascista, dopo la fase rivoluzionaria e illegalista, fosse in grado di realizzare e avesse in larghissima misura realizzato questa unità, sia sul piano politico per il conquistato consenso, sia sul piano istituzionale, perché i nuovi istituti (ordinamento corporativo, partito organo dello S., Gran consiglio del fascismo) offrivano al cittadino la possibilità di vivere questa unità partecipando attivamente alla determinazione delle decisioni politiche. Anche i teorici nazionalsocialisti partono da premesse antindividualistiche e stataliste. Lo S. non è un ente politicamente neutro che ospiti tutte le ideologie, ma deve avere una sua ideologia e una sua politica, proporsi mete nazionali e razziali. Carl Schmitt vede nel partito nazista il custode di questi valori e nel suo permeare di sé le varie istanze dello S. la loro adeguata realizzazione. In sostanza queste dottrine pretendono di impegnare l'individuo in una direzione politica assunta come giusta, perché ritenuta conforme agli interessi di tutto il popolo (e non, poniamo, di una sola classe), perché volta verso l'ordine e la disciplina sociale di contro al «disordine» democratico. Sono perciò considerate inammissibili le libertà tradizionali (di stampa, di associazione, ecc.) e si pensa a forme di partecipazione di tipo emotivo (raduni, acclamazioni, dedizioni alla causa nazionale). Nella dottrina nazista l'antindividualismo è spinto verso forme primitive, quali la considerazione del singolo in stretta unità con la stirpe per vincoli di sangue o la considerazione del Capo come incarnazione del popolo e quindi fonte autentica di autorità.

La dottrina dello Stato democratico. Una concezione democratica dello S. si ha in alcuni teorici che risolvono l'idea dello S. in quella del diritto. Lo S. altro non è che l'ordinamento giuridico, è un insieme di norme, naturalmente valide ed efficaci. In questo senso gli atti più strettamente politici come quelli rivoluzionari non sono oggetto dell'attenzione di questi teorici perché non rientrano nella fenomenologia giuridica. Il più tipico rappresentante di questo punto di vista è Kelsen. Egli distingue due forme di S., quella democratica e quella autocratica: nella prima i cittadini concorrono alla creazione dell'ordinamento giuridico, nella seconda ne sono esclusi. Queste due forme sono da vedersi come tipi ideali, perché in concreto tutti gli S. partecipano in varia misura dell'una e dell'altra. Kelsen è assertore della superiorità della democrazia, ma fonda questa superiorità su una filosofia che egli definisce

relativistica, tale cioè da escludere verità indiscutibili. Chi è certo di possedere una verità non può non costringere gli altri ad aderirvi, chi invece è cosciente del fatto che la sua certezza vale quanto un'altra e quindi può essere smentita, ascolta le ragioni degli altri e si rimette al parere dei più. Questa argomentazione, assai diffusa nelle correnti analitiche, è un elogio della politica moderata e gradualista, mentre considera la rottura della legalità come qualcosa d'incomprensibile, di primitivo, perché fondato su convinzioni indimostrabili. Queste dottrine possono collegarsi al formalismo kantiano, e più che fornire un'idea di S. attestano come lo S. si comporta e deve comportarsi. La politica del diritto non ha contenuti propri, ma si limita a rendere giuridica una politica proposta da altri. Il danese Alf Ross lo dice in termini molto chiari: «Il compito del giurista come politico del diritto è di operare quanto possibile come un tecnico razionale. In questo compito egli non è né conservatore né progressista. Come gli altri tecnici, egli si limita a mettere il suo sapere e la sua arte a disposizione di altri, in questo caso di chi tiene le redini del potere politico» (Diritto e giustizia, § 87). Tuttavia, la teoria dello S. contemporaneo ruota attorno alla riformulazione del concetto di cittadinanza, sia sul piano filosofico, come rinnovamento del patto fondamentale fra individui e S. secondo regole di giustizia razionale e giustificabile per tutte le parti – che è la posizione del neocontrattualismo di Rawls (Una teoria della giustizia, 1971) –, sia soprattutto sul piano sociologico, a partire dal saggio di T. H. Marshall Cittadinanza e classe sociale (1950). La cittadinanza opera nell'ambito della sovranità dello S. moderno nelle sue componenti specifiche di cittadinanza civile, politica ed economica, ciascuna delle quali attribuisce poteri e diritti particolari agli individui, configurando storicamente una successione di modelli statali che, per successive stratificazioni, confluiscono tutti nella forma di S. tipica delle società sviluppate. Questa, di fatto, si caratterizza al tempo stesso come S. di diritto, che garantisce i diritti di libertà, come S. democratico, che afferma i diritti di partecipazione politica, e come S. sociale, o welfare State, in quanto promuove diritti di uguaglianza sostanziale attraverso politiche di ridistribuzione della ricchezza.

La crisi dello Stato contemporaneo. Il concetto di S. diventa, nel 20° sec., il punto d'incrocio di numerose teorie – giuridiche, filosofiche, storiche e soprattutto quelle orientate dalle nuove scienze sociali – come riflesso delle mutazioni di forma e funzioni che l'organizzazione dello S. assume in una società costantemente in bilico fra soluzioni

democratiche e deviazioni autoritarie o totalitarie. I fondamenti concettuali di questo processo evolutivo si possono trovare nelle analisi sociologiche di Max Weber, che definiscono lo S. come «impresa istituzionale di carattere politico nella quale l'apparato amministrativo avanza con successo una pretesa di monopolio della coercizione fisica legittima» (Wirtschaft und Gesellschaft, 1922; trad. it. Economia e società). Il fenomeno della burocratizzazione, che già Weber aveva intravisto come «gabbia d'acciaio» della democrazia, ossia le spinte endogene alla stessa struttura delle organizzazioni di massa – dal partito allo S. – verso esiti di tipo oligarchico e bonapartista, in definitiva verso la negazione stessa dello S. di diritto, è sottolineato con forza anche dagli scrittori delle correnti di pensiero elitista (G. Mosca, Pareto, R. Michels) nella loro critica al parlamentarismo e nella loro previsione di un potere politico tutto concentrato nelle mani di ristretti gruppi di comando se non di un leader carismatico. Sul piano teorico, vengono così ad assumere rilievo i rapporti fra S. e potere politico, lasciandosi nondimeno irrisolta la questione della specificità e della supremazia dello S. rispetto alle altre organizzazioni di potere che tendono a costituirsi nella società contemporanea come altrettante autorità concorrenziali e antagonistiche, secondo quelle che saranno le correzioni apportate in chiave di pluralismo democratico, cioè di sistemi poliarchici, alla concezione elitistica dello Stato. Le esperienze dei regimi totalitari del Novecento – in partic. il nazismo in Germania e il comunismo in Russia – hanno suggerito il modello di un dual power rivoluzionario che modifica la stessa forma tradizionale dell'ordinamento statale nei suoi requisiti di sovranità, trasferendo al partito-S. tutte le competenze istituzionali, e gli uffici e i centri potestativi che competono alla struttura dello S., con in più il compito ideologico di controllare il conformismo, mantenere costante la mobilitazione delle masse in vista della costituzione del «nuovo» ordine sociale, nonché di gestire e pianificare dall'alto, mediante la centralizzazione del comando, qualsiasi aspetto della vita collettiva. Dopo la Seconda guerra mondiale, il dibattito ha per sfondo il nuovo scenario del welfare State, divenuto l'arco voltaico in cui si tengono assieme, in una sorta di compromesso istituzionale, democrazia e capitalismo: mentre la teoria dello S. si presenta a sua volta come il tentativo di spiegare, talvolta giustificandolo, talaltra contrastandolo, questo compromesso. In questo senso possiamo distinguere contributi diversi e in parte contrapposti che maturano più nel campo degli studi sulle politiche pubbliche – cioè sul terreno empirico delle attività di governo in cui si colgono i confini allargati dello S. contemporaneo – che non nell'ambito tradizionale delle dottrine giuspubblicistiche e del formalismo giuridico. Un primo filone di analisi, di

orientamento neomarxista, porta alla rivalutazione dello S. come soggetto storico di unificazione di una determinata formazione sociale – il capitalismo – da cui dipendono sia i processi decisionali sia l'apparato amministrativo e repressivo. Lo S. nel capitalismo maturo, visto come 'relativamente autonomo' rispetto agli interessi di classe, interviene per strutturare il campo delle decisioni politiche, fissandone regole e confini: e le conseguenze più rilevanti della sua azione si risolvono nella «crisi fiscale dello S.» che è, al tempo stesso, crisi dello «S. fiscale» (J. O'Connor, La crisi fiscale dello Stato, 1973). Per contro, vi è tutta una linea di pensiero di matrice liberale e liberista, che parte dalla Scuola austriaca dei primi anni del Novecento con autori quali C. Menger, L. von Mises, von Hayek, e perviene fino agli epigoni americani della rational choice, portata a considerare lo S. – al pari di altre entità collettive – un'astrazione concettuale priva di realtà concreta: nella realtà sociale esistono solo gli individui e le loro azioni guidate da criteri di razionalità strumentale, mentre lo S. e tutte le istituzioni in genere non sono altro che il prodotto 'irriflesso' del modo in cui queste azioni si combinano per evoluzione storica, senza alcun progetto preordinato. Questi assunti di individualismo metodologico hanno come correlato etico e politico una visione di S. minimo che deve limitarsi a provvedere una base di regole comuni e condivise senza pretese d'interferenza nella vita privata dei cittadini. Un altro gruppo di teorie, che potremmo definire societarie, è portato, sulla scia delle concezioni pluralistiche della politica, ad accentuare l'importanza degli ambiti e dei meccanismi di regolazione che si producono al di fuori della sfera statale, spesso in conflitto o in concorrenza con questa, in ordine all'elaborazione, implementazione e controllo delle politiche pubbliche. Rientrano in questo gruppo gli approcci di derivazione funzionalista o cibernetica, che sostituiscono alla stessa nozione di S. quella più onnicomprensiva di sistema politico, in grado di dar meglio conto dei processi di diluizione e di ubiquità della politica nella società, mediante la diffusione dei luoghi di decision-making nei quali le domande dell''ambiente' vengono convertite in «allocazioni autoritative di valori». Successivamente, il cosiddetto policy approach ha ricollocato il processo di produzione e messa in opera delle politiche pubbliche in una serie di «reti decisionali» (policy networks) in cui interagiscono fattori individuali e collettivi, e in cui il ruolo dello S. diventa obiettivamente marginale, o meglio può essere solo ricomposto come un aggregato 'policentrico'. Un'applicazione particolare di questo approccio è data dallo schema di analisi neocorporativa, per il quale lo S. contemporaneo appare bensì frazionato nella sua struttura – lo S. «in briciole» – ma al tempo stesso autoritario nei suoi metodi di governo, impostati secondo la logica pattizia dei «triangoli di

ferro»: una coalizione chiusa di interessi della quale fanno parte, scambiandosi continuamente risorse di consenso e di gestione delle politiche pubbliche, in specie quelle economiche, organi amministrativi, commissioni parlamentari, e associazioni di rappresentanza delle parti sociali. Alle teorie pluraliste, così diversamente connotate, si contrappongono posizioni di neoistituzionalismo che propugnano un ritorno alla centralità del concetto di S., troppo a lungo e a torto trascurato nelle scienze sociali, nella convinzione che gli stessi comportamenti politici, sociali ed economici sono quanto meno strutturati entro modelli di regole e routines formali, che trovano nell'ordinamento e nell'organizzazione statale i loro criteri di regolazione e legittimazione. Rimettere lo S. all'ordine del giorno – come consigliano di fare questi autori della corrente new-statist – comporta peraltro conferire nuovo risalto all'idea relativamente antica di azione in quanto specifica base sociale dello S., caratterizzata da altre appartenenze ed esperienze – etniche, religiose, culturali, linguistiche – che non siano quelle di natura strettamente politica che lo S., nella sua identità di 'S.-nazione', controlla e difende. La vicenda dello S. in epoca contemporanea è pervasa da numerose contraddizioni che presentano esiti di crisi. Al processo di progressiva espansione dello S.-apparato è corrisposta, dopo la rimozione collettiva che se ne era avuta per via delle tragiche esperienze totalitarie consumate fra le due guerre in nome degli ideali nazionalisti, la riscoperta dello 'S.-nazione'; questo concetto si carica a sua volta di valenze localistiche e autonomiste, talvolta definite impropriamente come federaliste, in tutta una serie di conflitti che oppongono, in diverse parti del mondo, le 'piccole patrie' alla 'madre patria', le tante periferie al potere centrale dello Stato. In questa prospettiva sono emersi, soprattutto in ambienti intellettuali statunitensi, sotto il nome di neocomunitarismo (➔) alcuni movimenti critici nei confronti della civiltà liberale, che convergono a favore della creazione di piccole comunità organiche autonome, che consentirebbero l'instaurazione di una nuova democrazia partecipativa all'interno di contesti federali. Ma sono stati i vorticosi processi di globalizzazione in atto negli ultimi decenni del 20° sec. a svelare l'inarrestabile sottrazione di materie alla competenza legislatrice dello S. sovrano, nonché di tutto un complesso di attività interdipendenti su scala planetaria – economiche, tecnologiche, ecologiche e culturali – che hanno effetti e campi d'azione eccedenti i confini tradizionali di sovranità dello Stato. Senza dimenticare, peraltro, il limite di diritto all'attività dello S., costituito dall'accettazione di un sistema di diritti umani garantito dal diritto internazionale. In questo quadro di forte erosione della sovranità, gli S. a regime liberal-democratico – sia che si assoggettino alla forza di questi

processi, sia che tentino di dominarli – sembrano rivelare un senso d'impotenza, d'inadeguatezza e d'insufficienza in quanto soggetti politici unitari.

PARTITI POLITICI

Enciclopedia del Novecento (1980)

Partiti politici e sistemi di partito

di Stefano Bartolini

Sommario: 1. Il partito politico moderno. 2. La genesi dei partiti politici. a) Fratture sociali. b) Modelli organizzativi. c) Sviluppi istituzionali. d) Persistenza storica delle divisioni partitiche. 3. I tipi di partiti. 4. Le funzioni e il ruolo dei partiti politici. a) La strutturazione del voto. b) Integrazione-mobilitazione-partecipazione. c) Reclutamento del personale politico. d) Aggregazione degli interessi e delle domande. e) Formazione delle politiche pubbliche. 5. I conflitti interni ai partiti. 6. Il sistema partitico. 7. L'interazione tra partiti: aspetti morfologici. 8. Modelli di competizione spaziale. 9. Obsolescenza o trasformazione: crisi del partito politico? □ Bibliografia.

1. Il partito politico moderno

Di partiti si parlava già nel contesto del Senato romano, delle città-Stato medievali, dei parlamenti Tudor e Stuart, nonché nella Francia rivoluzionaria. Nei regimi autoritari si utilizza il termine partito per indicare sia l'organizzazione politica che sostiene tale regime, sia le forze clandestine in antitesi, talvolta sul piano meramente ideologico, a quelle dominanti. Nei sistemi politici postcoloniali si è dato vita dall'alto a istituzioni di

mobilitazione e orientamento del sostegno chiamandole partiti. Tuttavia, il 'partito moderno' è caratterizzato da un'organizzazione formale, un orientamento ideologico comune e la partecipazione a elezioni competitive. In questa accezione il partito politico trova i suoi riferimenti genetici nell'esperienza della modernizzazione politica realizzatasi in Occidente, in particolare nell'età delle ideologie inaugurata dalla Rivoluzione francese, nella trasformazione dei sudditi in cittadini attraverso l'estensione dei diritti politici e nei processi di liberalizzazione e democratizzazione dei regimi politici (v. Pombeni, 1994). L'esistenza di libere elezioni determina un'interazione competitiva tra le unità partitiche che ne influenza la natura sia sotto il profilo ideologico, sia sotto quello organizzativo. Pertanto, i partiti senza interazione competitiva - cioè, i partiti unici di regimi autoritari e totalitari - sono istituzioni politiche completamente diverse da quelle esistenti nei regimi democratici, qualunque ne sia la natura ideologica e organizzativa (v. Fisichella, 1972).
I partiti politici moderni si differenziano in primis per il modello genetico che definisce le loro interazioni originarie con l'ambiente sociale (sostegno elettorale, rapporto con gruppi e movimenti); in secondo luogo, essi si differenziano per il loro modello organizzativo, che caratterizza processi interni e stile di rappresentanza; in terzo luogo, i partiti si differenziano a seconda del modello di interazioni competitive che si stabiliscono tra di essi sulla base di fattori quali il numero, la forza elettorale, l'affinità ideologica, le coalizioni governative possibili. Infine, i partiti possono essere concepiti come attori unitari, oppure analizzati come interazioni sub-unitarie tra gruppi, strati e organi.
Il presente articolo è organizzato sulla base di queste differenziazioni. Prendendo le mosse dai processi genetici del partito politico, si passa quindi alla discussione dei diversi tipi di partiti politici e delle funzioni che essi hanno svolto e svolgono nel sistema politico. In seguito il partito viene osservato al suo interno, considerando i conflitti interni di un'organizzazione stratificata e frazionalizzata. Infine il partito è discusso alla luce dei processi interattivi con gli altri partiti, cioè come unità del sistema partitico. La sezione conclusiva affronta il tema della crisi del partito politico, della sua presunta obsolescenza sul finire del XX secolo.

2. La genesi dei partiti politici

In una prospettiva storico-sociale i partiti appaiono come espressione politica di divisioni fondamentali relative ai processi di formazione dello Stato e di sviluppo del capitalismo.

Tali processi costituiscono la base per l'esistenza di identità collettive e di gruppi e movimenti potenzialmente in conflitto tra loro. Da un punto di vista organizzativo l'origine del partito è vista in termini di penetrazione e consolidamento territoriale, dinamiche e imperativi organizzativi, modelli di rapporto con le organizzazioni esterne e con l'ambiente. Da un punto di vista istituzionale, invece, tale origine è riconducibile all'allargamento del suffragio e allo sviluppo dei parlamenti e delle istituzioni democratico-rappresentative. Ogni partito, dunque, nasce e si sviluppa dalla interazione tra: 1) le spinte socioculturali che determinano le varie opportunità per l'articolazione delle domande e della protesta e per l'organizzazione e la mobilitazione del sostegno; 2) gli sviluppi organizzativi; 3) gli esiti istituzionali del processo di democratizzazione politica, cioè le 'regole del gioco' e gli ordinamenti elaborati in risposta a pressioni dal basso per la rappresentanza politica.

a. Fratture sociali

Quattro grandi fratture dello sviluppo politico europeo hanno dato origine alla configurazione di conflitti sui quali si sono strutturati i sistemi partitici (v. Rokkan, 1968 e 1970; v. Lipset e Rokkan, Cleavage..., 1967). Le prime due fratture emergono dal processo di formazione dello Stato nazionale. La prima - che separa il centro dalla periferia - fu determinata dall'esplosione di conflitti interni ed esterni agli Stati, riguardanti le identità culturali e religiose delle popolazioni. A partire dalla divisione dell'unità religiosa europea nel periodo della Riforma e Controriforma tale frattura oppone la cultura dominante delle élites politiche dei nuovi Stati alla resistenza di particolari gruppi periferici distinti sotto il profilo etnico, linguistico e religioso. La seconda frattura si cristallizza nell'era postnapoleonica e oppone gli sforzi di piena e uniforme affermazione dell'autorità dei nuovi Stati nazionali ai tradizionali privilegi delle chiese - soprattutto della Chiesa cattolica - dando luogo ovunque ad aspri conflitti tra Stato e Chiesa per il controllo della vita sociale e dell'istruzione, la quale si va estendendo a strati sempre più ampi della popolazione.
Dopo il processo di formazione dello Stato nazionale, la seconda fase critica della storia europea è la rivoluzione industriale del XIX secolo, dalla quale emergono altre due fratture decisive per la strutturazione dei sistemi partitici. La prima oppone con diversa intensità gli emergenti interessi urbani commerciali e industriali agli interessi agrari e contadini, determinando un'opposizione tra settore primario e secondario che si esprimerà principalmente nelle politiche delle tariffe e nel contrasto ideologico tra liberismo e protezionismo. La seconda frattura causata dalla rivoluzione industriale oppone i lavoratori

industriali ai datori di lavoro-proprietari; questi ultimi difendono la proprietà e il mercato contro il movimento sindacale, la cooperazione, i movimenti operai, secondo una linea di conflitto che tutt'oggi qualifica in molti paesi occidentali la classica distinzione destra-sinistra. Questi cleavages (fratture sociopolitiche) tra centro e periferia, Stato e Chiesa, settore primario e secondario, lavoratori e proprietari, si politicizzano nel processo di democratizzazione ed estensione del suffragio. Dalla reazione delle periferie - cioè delle popolazioni etnicamente, religiosamente, linguisticamente diverse - nei confronti dei modelli culturali e degli standard imposti dai centri unificatori dello Stato sono emersi i movimenti e i partiti etnici, linguistici e di protesta religiosa, tuttora presenti in molti paesi europei. Dal confronto Stato-Chiesa sul controllo della vita sociale e culturale è nata l'opposizione tra élites liberali e partiti religiosi. Dai conflitti tra interessi urbani e agrari sono emersi - soprattutto nell'Europa del Nord e dell'Est - partiti contadini e di difesa agraria. Infine dai conflitti industriali sono nati i partiti e i movimenti operai che in seguito si sono divisi sul problema della rivoluzione internazionale comunista.
Lo schema genetico qui riassunto per grandi linee non implica che queste fratture abbiano sempre e ovunque costituito la base sufficiente per la formazione di partiti al momento dell'allargamento del suffragio. Gli attori principali che intorno a esse si sono costituiti hanno interagito tra loro dando luogo a diverse configurazioni di alleanze tra gruppi sociali (v. Rokkan, 1970). Partiti di difesa agraria, etnico-culturale o partiti religiosi non sono sorti ovunque, ma solo in determinate condizioni. In altri casi tali conflitti sono stati assorbiti: per esempio, il conflitto tra interessi urbani e agrari è stato spesso riassorbito all'interno del conflitto Stato-Chiesa, là dove grandi partiti cattolici hanno ottenuto l'appoggio dei contadini. Per molti aspetti, invece, il conflitto industriale e la frattura di classe hanno avuto un effetto unificante e standardizzante sui sistemi di partito europei, in quanto ovunque sono sorti con successo dei partiti operai.

b. Modelli organizzativi

Una seconda prospettiva per l'analisi della genesi e dello sviluppo dei partiti politici è di carattere organizzativo. In questo caso il partito politico è considerato come un'organizzazione dominata dagli imperativi della sopravvivenza e dell'espansione, che si sviluppa in risposta alle pressioni e alle sfide provenienti dall'ambiente esterno, utilizzando a tal fine le risorse di incentivazione e di mobilitazione che sono proprie della sua struttura originaria. Le iniziali scelte organizzative, il 'modello originario' del partito, assumono una

particolare importanza. Alla classica distinzione tra partiti di creazione interna che hanno origine da élites parlamentari e partiti di creazione esterna, fondati da gruppi e associazioni attivi nella società e non rappresentati nei parlamenti censitari (v. Duverger, 1951) si è aggiunta quella tra sviluppo organizzativo che procede per penetrazione territoriale e sviluppo che procede per diffusione territoriale. Il primo è il risultato di un centro che penetra la periferia territoriale, stimolandone e controllandone gli sviluppi organizzativi. Il secondo corrisponde a un'organizzazione periferica che germina in modo più spontaneo e che si raccorda con un centro, o genera un centro come coalizione di élites locali dotate di autonomia relativamente ampia (ovviamente in una fase successiva anche un centro così costituito può farsi promotore di una penetrazione organizzativa quando il partito è assente o debole: v. Panebianco, 1982).

La terza dimensione organizzativa importante è il rapporto originario che si crea tra l'organizzazione politica in senso stretto e altre organizzazioni nel canale della rappresentanza degli interessi. Alcuni partiti politici hanno fatto affidamento su una rete di gruppi associativi, occupazionali, culturali e religiosi preesistenti, mentre altri partiti si sono impegnati con forza nello sviluppo di un proprio e specifico strumento organizzativo quanto più distinto e autonomo possibile da quelli esistenti nella società civile. Se consideriamo due canali, quello della organizzazione specificamente politico/elettorale e quello dell'organizzazione degli interessi, riscontriamo diverse forme di legame originario tra di essi (v. Rokkan, 1977).

Le prime organizzazioni politiche possono nascere senza appoggiarsi su gruppi organizzati del canale degli interessi, facendo in tal caso affidamento su estese reti di contatti professionali o di altro tipo. Questo è avvenuto là dove la precoce estensione del suffragio ha preceduto i decisivi processi di urbanizzazione e industrializzazione, come nella Francia del Secondo Impero e della Terza Repubblica o negli Stati Uniti. In questi casi, le forme di rappresentanza dominanti sono state di tipo territoriale e non facilmente convertibili in una struttura organizzativa centrale, talché la formazione di forti organizzazioni di massa si è rivelata in seguito molto difficile.

Un secondo modello è quello della precoce fondazione di organizzazioni politiche centrali a cui non corrisponde o si associa alcuna organizzazione specifica del canale degli interessi. Il classico modello del liberalismo e del conservatorismo britannici (e di molti altri paesi) procede dai caucus elettorali alle sezioni locali, dalle attività di registrazione degli elettori a quelle di campagna elettorale, di reclutamento di iscritti e di sviluppo organizzativo. Questo

modello tende a organizzare il sostegno politico non lungo una singola e ben identificabile linea di frattura sociale, ma attraverso una serie di alleanze, nessuna delle quali acquista espressione visibile in organizzazioni di interessi strettamente alleate al partito. Questa modalità di sviluppo originario può essere associata ai partiti che crescono in contesti liberalizzati ma a suffragio ristretto.
Un terzo modello è il risultato di processi organizzativi che originano da reti diffuse, espressione di interessi corporativi o culturali. Inizialmente le organizzazioni di interesse offrono un sostegno contingente ai candidati, ma successivamente il rapporto tra organizzazione di interesse e organizzazione politica si fa sempre più di interdipendenza. Tale è l'esperienza della maggior parte dei partiti agrari, di quelli confessionali e di molti partiti socialisti. In questo caso la mobilitazione tende a procedere lungo un unico cleavage definito dalle preesistenti organizzazioni di interesse di cui il partito è la mano politica. Un caso ulteriore è quello di uno sviluppo parallelo di forme organizzative tanto nel canale politico quanto in quello degli interessi, con una relazione di mutuo sostegno e rafforzamento, e una rappresentanza che è più funzionale che territoriale, la quale ha luogo, anche in questo caso, lungo una ben definita linea di frattura sociale.
Il legame che alla fine si instaura può essere molto debole o del tutto assente. Può essere un legame in cui i gruppi di interesse sono visti come clientes dell'organizzazione partitica che scambiano sostegno mantenendo libertà negoziale; può trattarsi di un legame contingente, con alleanze e coalizioni più o meno strette basate su prossimità di interessi e similarità di obiettivi, ma prive di interpenetrazione organizzativa, ideologica e di personale; infine, il legame può essere di profonda interpenetrazione, con i due tipi di organizzazioni che si rafforzano reciprocamente sovrapponendo personale politico, iscritti, base di sostegno e attività collettive e giungendo, in alcuni casi, fino alla dipendenza di una organizzazione dall'altra.Il modello originario di origine interna/esterna, di diffusione/penetrazione organizzativa e di legame con le associazioni di interesse determina in modo decisivo i caratteri organizzativi del partito, la sua autonomia dall'ambiente che lo circonda e la coerenza strutturale interna della sua organizzazione, esprimibile in termini di autonomia dei sottosistemi, controllo più o meno centralizzato delle risorse, ecc.

c. Sviluppi istituzionali

Gli sviluppi istituzionali che scandiscono la nascita dei partiti sono l'allargamento del suffragio e l'istituzionalizzazione dei parlamenti e del governo responsabile. Il primo

processo pone le condizioni per la formazione di un largo mercato elettorale e innesca quindi spinte competitive all'organizzazione di tale mercato con riflessi sensibili sulle strutture organizzative dei partiti politici. Il secondo processo prende il via dallo sviluppo della rappresentanza parlamentare non distorta (voto uguale e riduzione degli ostacoli istituzionali alla trasformazione dei voti in mandati parlamentari) e si conclude con il pieno riconoscimento della responsabilità parlamentare del governo e il collegamento istituzionale tra maggioranza parlamentare e potere governativo.

L'esempio più evidente del ruolo decisivo giocato dagli sviluppi istituzionali nella nascita dei partiti proviene dagli Stati Uniti, dove, in presenza di un suffragio di gran lunga più ampio che in ogni altro paese europeo e di un esecutivo elettivo, lo sviluppo organizzativo dei partiti fu particolarmente precoce. Gli storici americani dibattono sulla data di nascita dei partiti moderni nel loro paese; anche senza ricondurre tale data ai primi dell'Ottocento e al partito dei jeffersoniani, non vi è dubbio che negli anni 1820 e 1830 e in particolare durante l'era Jackson - quindi in grande anticipo anche rispetto agli sviluppi britannici - gli Stati Uniti presentavano già consolidate macchine elettorali, finalizzate essenzialmente alla canalizzazione del voto.

Tale sviluppo precoce dell'organizzazione elettorale è riconducibile alla grande 'democratizzazione' sociale e culturale ma anche politica, che aveva caratterizzato l'era di Jackson. Esso fu aiutato dall'entusiasmo politico che accompagnò l'elezione di quest'ultimo e che in 16 anni, dal 1824 al 1840, moltiplicò per sette la partecipazione elettorale, nonché dalle specifiche riforme politiche dei jacksoniani, come l'introduzione dell'elezione diretta degli elettori presidenziali, mentre prima i candidati alla presidenza erano scelti da conciliaboli del Congresso. Infine non va dimenticato che allo sviluppo e al consolidamento delle macchine elettorali americane contribuì in modo decisivo l'assenza di quelle riforme amministrative che in Europa avevano introdotto il reclutamento dei funzionari pubblici su base di merito o considerazioni di carriera. Tale assenza permise alle organizzazioni elettorali di fare dello spoil system uno strumento naturale di rafforzamento organizzativo e di canalizzazione del voto allo stesso tempo.

La natura e il ruolo che i partiti politici assumono nelle fasi storiche successive è plasmato in gran parte dagli sviluppi istituzionali iniziali. In quei paesi in cui la democrazia di massa ha avuto un'evoluzione graduale - all'interno di società caratterizzate da un preesistente elevato livello di pluralismo religioso, regionale, locale o ideologico - i gruppi politici si sono formati relativamente presto e l'aumento di potere delle istituzioni parlamentari ha

contribuito ad avvicinarli ai centri di decisione politica. Quando nuovi gruppi e movimenti hanno iniziato a esercitare pressioni per essere rappresentati, lo sviluppo di forme di organizzazione esterne al parlamento è divenuta un'esigenza vitale e il processo di formazione dei partiti si è esteso, in un certo senso, dalle élites esistenti alla società, in un processo di ricerca competitiva di sostegno che ha lasciato spazio e ha permesso facile riconoscimento e legittimazione alle élites di altri gruppi sociali in espansione e organizzazione.

Al contrario, in quei paesi europei in cui forme e regimi autocratici prevalsero a lungo, lo sviluppo dei partiti presentò altri caratteri. Lo sviluppo dell'organizzazione dei partiti e il riconoscimento della loro legittimità incontrò grandi ostacoli. Le forze politiche tradizionali fecero sovente ricorso ad altre forze e istituzioni per contrastare lo sviluppo dei nuovi partiti e anche quando dovettero infine fare ricorso, almeno nominalmente, al processo elettorale per difendere la loro posizione, i partiti cui diedero vita furono sovente più il sintomo del potere di chi li aveva organizzati che non la sua base. In queste situazioni di 'difficile entrata', molti partiti - specialmente, ma non solo, della nuova sinistra di classe - svilupparono atteggiamenti di opposizione totale e rigetto del sistema, assumendo caratteri di opposizione ideologica i cui toni estremistici possono essere considerati insieme sintomo e conseguenza della loro debole posizione e mancanza di influenza (v. La Palombara e Weiner, 1966; v. Daalder, 1966).

d. Persistenza storica delle divisioni partitiche

Ancora oggi i paesi occidentali differiscono notevolmente per il carattere e l'intensità delle linee di cleavages che sono alla base del conflitto politico organizzato. In parte queste differenze sono dovute a fattori obiettivi, ma, per lo più, risultano dalle circostanze e dalla misura in cui certi cleavages come la classe o la religione sono stati politicizzati (v. Rose, Electoral..., 1974). In altre parole, gli obiettivi conflitti potenziali che emergono da certe cesure storiche si politicizzano e si cristallizzano in alternative partitiche non solo a causa di dati obiettivi inerenti alla struttura sociale, ma anche in funzione di autonomi sviluppi organizzativi e delle modalità con cui le soglie istituzionali di sviluppo del suffragio, di corretta rappresentanza parlamentare e di liberalizzazione del regime e dell'accesso al potere esecutivo modellano le strutture di opportunità dei movimenti politici. In questo modo, la storia specifica dei conflitti politici del passato ha continuato a esercitare una grande influenza sulle lealtà politiche del presente e sul modo in cui nuovi problemi -

talvolta non connessi a quelli su cui le lealtà originarie si erano create - sono stati presentati e affrontati.

Dal punto di vista del numero e del tipo di cleavages storici su cui si fondano i principali allineamenti politici, i sistemi partitici occidentali sono estremamente diversificati. È possibile classificarli sulla base della complessità delle strutture dei cleavages che li caratterizzano. Vi sono sistemi partitici - sovente definiti 'omogenei' - nei quali particolari sviluppi storici hanno fatto sì che il sistema si strutturasse sulla base di un cleavage predominante - normalmente quello di origine economica - inerente ai conflitti produttivi e distributivi: caso esemplare è quello britannico. All'estremo opposto abbiamo, soprattutto sul continente, casi di multipartitismi che riflettono una sovrapposizione e una intersecazione di numerosi cleavages, alcuni dei quali di lontana origine preindustriale, come nei casi tipici dei Paesi Bassi, del Belgio e della Svizzera. Nei Paesi Scandinavi permangono tuttora segni profondi di antiche fratture politiche tra centro e periferia, che mantengono un'espressione politica istituzionalizzata nei partiti di origine agraria.

Appunto perché i partiti sono qualcosa che emerge dalle linee di frattura storica e che allo stesso tempo rafforza la natura e l'identità di queste ultime, si è potuto parlare di un 'congelamento' dei partiti europei secondo le linee di divisione che dominavano la competizione politica nell'epoca dello sviluppo del suffragio (v. Lipset e Rokkan, Cleavage..., 1967). Da questo punto di vista, il mutamento di lungo periodo dei partiti si può studiare in termini di attenuazione e perdita di rilevanza politica dei cleavages tradizionali e originari, di apparizione di nuovi cleavages, addirittura di rivitalizzazione di cleavages tradizionali o, in maniera più complessa, di interazione tra questi tre processi.

Negli sviluppi più recenti dei sistemi partitici europei si sono avuti sintomi di tutti questi processi. Alcuni paesi hanno visto una rinascita di conflitti tra centro e periferia, presentatisi talvolta come semplici richieste di autonomie locali e di riconoscimento di identità etnico-culturali diverse, oppure - come nel caso di Belgio, Gran Bretagna e Spagna - in maniera più profonda e dirompente con l'emergere di potenti movimenti autonomisti. In altri casi si è invece sottolineata la decrescente capacità di aggregare identità politiche di cleavages tradizionali come quello religioso - minato dalla progressiva secolarizzazione della società - e quello di classe - attaccato da profondi processi di differenziazione socio-professionale che tendono a sgretolare le identità di classe. Infine, molti osservatori hanno visto in nuovi movimenti, come quelli ecologisti e femministi, o in nuove istituzioni, come il Welfare State, la capacità di creare nuovi cleavages destinati, almeno in parte, a dar vita a nuovi

partiti o almeno a mutare le dimensioni di conflitto che oppongono quelli di più antica data.

3. I tipi di partiti

Già nel 1741 Hume avanzava una distinzione tra partiti d'interesse e di principio (affection), giudicando comprensibili e ragionevoli i primi e incomprensibili e deleteri quelli basati su principî astratti e speculativi (v. Sartori, 1976). Naturalmente il dibattito inglese di quel periodo, così come quello che si svolse nella Francia postrivoluzionaria, riguardava partiti che ancora non si differenziavano dalle antiche fazioni, costituiti da gruppi ristretti di élites, privi di ogni reale organizzazione e visti ancora come espressione delle contemporanee lotte ideali e spirituali intorno al bene comune. Bisogna attendere i processi di democratizzazione istituzionale e di modernizzazione socioeconomica della seconda metà dell'Ottocento per trovare un'attenzione maggiore alla forma organizzativa del partito politico. Le due opere fondamentali sull'organizzazione dei partiti di Ostrogorski (v., 1902-1903) e di Michels (v., 1911) diedero il via allo studio tipologico dei partiti nella loro forma moderna. Il primo analizzava accuratamente i partiti-macchina elettorale degli Stati Uniti e i partiti liberale e conservatore inglesi; il secondo si occupò del partito socialdemocratico tedesco, che costituisce il prototipo del partito classista di massa.

Sulla base di questi studi, Weber (v., 1922) propose alcune distinzioni di tipo ideale destinate ad avere in seguito un largo successo. Inserendo l'analisi del partito nella più ampia sociologia del potere nello Stato, Weber distingue i partiti di patronato - cioè tesi esclusivamente al conseguimento di una posizione di potenza per il loro capo e all'occupazione di cariche amministrative per i seguaci - dai partiti di classe o di ceto - che agiscono coscientemente nell'interesse di un gruppo sociale - e dai partiti ispirati a un'intuizione del mondo (ideologici, diremmo oggi), vale a dire organizzati in base a principî astratti relativi a una particolare visione del mondo e del suo futuro. Weber sottolinea per primo l'importanza delle modalità di finanziamento dei partiti per comprenderne la natura. Se i candidati sopportano il maggior peso delle spese elettorali, i partiti si configurano come plutocrazie dei candidati; se i fondi vengono invece da mecenati o gruppi industriali ed economici il partito si presenta come rappresentante di interessi specifici; infine, se il finanziamento è ottenuto attraverso l'apparato del partito, i candidati risultano dipendenti dai funzionari di partito.

Ancora più influente sulla riflessione successiva è la distinzione weberiana elaborata in un

secondo tempo tra partiti di notabili e partiti di massa. Il primo tipo è caratterizzato da un personale politico che in base alla propria posizione economica autonoma si dedica all'attività politica in modo non professionale. I suoi membri si riuniscono solo periodicamente, in occasione delle elezioni, per preparare le liste dei candidati e la campagna elettorale. Il partito è organizzato sulla base di comitati elettorali e il rapporto tra esso e i ristretti gruppi di elettori non è basato su meccanismi di delega, ma sulla fiducia verso chi la pensa allo stesso modo. Il partito di notabili è, in definitiva, una sorta di associazione basata essenzialmente sugli strati borghesi e possidenti in una situazione di ristretta competizione elettorale.

I partiti di massa hanno invece una forte e articolata organizzazione con un personale politico professionale e a tempo pieno, che trae, cioè, il proprio sostentamento dalla politica stessa. Weber vede nei partiti di massa un altro esempio della prevalenza dei processi di razionalizzazione e burocratizzazione che caratterizzano insieme lo sviluppo sociale e democratico. L'organizzazione del partito di massa ricalca quella della burocrazia statale, presentandone gli stessi attributi: rapidità di decisione, uniformità, gerarchizzazione formale, disciplina e segretezza; attributi che ne fanno uno strumento politico molto più efficiente ed efficace dei partiti di notabili. Sotto la spinta della competizione da parte del partito burocratico di massa, anche i partiti di notabili di origine parlamentare devono sviluppare legami con organizzazioni di interessi esterne al parlamento, radicate nella società e ben organizzate.

Nelle categorie di Weber il partito è caratterizzato principalmente come strumento per il raggiungimento del potere e viene data poca attenzione alla funzione che esso svolge verso i membri e i gruppi sociali. A questo aspetto dà invece rilievo l'analisi di Sigmund Neumann (v., Modern..., 1956) che propone un'altra tipologia dei partiti politici, distinguendo tra partiti di rappresentanza individuale e partiti d'integrazione, suddividendo poi quest'ultima categoria in partiti di integrazione democratica e partiti di integrazione totale (o totalitaria). Il partito di integrazione individuale riecheggia i caratteri di quello di notabili di Weber; più innovativo è invece il contributo di Neumann nell'analisi dei partiti di integrazione. Il genere di rapporto che questo tipo di partiti stabilisce con i suoi membri è molto più impegnativo: esso implica non solo il finanziamento diretto attraverso l'iscrizione, ma anche l'influenza sulla vita quotidiana del militante, in quanto l'insieme delle organizzazioni e attività partitiche accompagna e coinvolge i suoi membri 'dalla culla alla tomba'. In altre parole, il partito di integrazione sociale si rivolge a gruppi sociali specifici, che cerca di mobilitare e

incorporare nella vita del partito. La sua forma organizzativa caratteristica è quella delle organizzazioni ancillari, che sotto gli auspici del partito cercano insieme di rispondere agli interessi e di attrarre e legare al partito categorie specifiche di cittadini: donne, giovani, sindacalisti, cittadini alla ricerca di specifiche forme di ricreazione, ecc. Di fatto il partito mira a trasformare almeno tendenzialmente ogni elettore in un iscritto e ogni iscritto in un militante. Questi ultimi portano avanti il lavoro di educazione politica dell'elettorato effettivo e potenziale del partito, costituiscono manodopera senza costo e, in molti casi, si impegnano in programmi di assicurazione e in attività di assistenza e protezione legale.
Il partito di integrazione sociale è, in definitiva, una risposta politico-organizzativa allo sviluppo della politica di massa, che comporta la necessità di organizzare e mobilitare nuovi gruppi di elettori precedentemente esclusi dalla competizione politica, un compito rispetto al quale i tradizionali partiti di rappresentanza individuale risultano inadeguati. I principali prototipi del partito di integrazione democratica sono, per Neumann, i partiti socialisti e quelli religiosi, mentre i partiti bolscevichi e fascisti rappresentano il prototipo del partito di integrazione totalitaria. Si tratta di partiti nuovi rispetto alle formazioni emerse nella fase liberale del suffragio ristretto e della politica elitaria. La differenza che Neumann istituisce tra integrazione democratica e totalitaria non si riferisce, quindi, al carattere fondamentale del rapporto tra partito e società, ma piuttosto al livello di inclusività e al raggio di integrazione che i due tipi di partiti richiedono. Nel caso dei partiti di integrazione totalitaria questa implica una totale e incondizionata adesione al partito medesimo, che finisce per soffocare ogni relativa libertà di scelta e coinvolge tutti gli aspetti della vita sociale del membro e del cittadino.
La classificazione dei tipi di partiti viene in buona parte sistematizzata nel secondo dopoguerra dal lavoro di Duverger (v., 1951), che per molti aspetti riprende e riutilizza categorie elaborate precedentemente. Duverger riecheggia Weber e Neumann distinguendo i partiti in base all'origine interna o esterna al parlamento (v. § 2b) e al livello della partecipazione politica interna: partiti di quadri e partiti di massa, ma propone distinzioni più originali sotto il profilo della struttura organizzativa. Egli distingue, in primo luogo, tra partiti di massa a struttura diretta - basata su un'adesione individuale - e indiretta, quando la struttura organizzativa è costituita da una serie di associazioni - come sindacati, cooperative, mutualità, organizzazioni professionali, ecc. - che si sono unite in una organizzazione elettorale unica. In questo caso il membro del partito non è l'individuo, ma il gruppo sociale o professionale a cui egli appartiene e l'adesione collettiva è involontaria.Sono numerosi i

partiti agrari, cattolici e socialisti di origine indiretta e alcuni di essi sono sopravvissuti fino a oggi - come i partiti laburisti britannico, norvegese e svedese - nonostante una generale tendenza di sviluppo che ha portato a una recisione dei legami istituzionali tra partiti e gruppi socio-professionali. Ma anche se tali rapporti non sono più istituzionali, rimane un forte legame tra il partito e le organizzazioni che gli hanno dato vita, come si riscontra nel caso del partito cattolico e socialista in Austria.

Altrettanto rilevante è la distinzione che Duverger opera tra i partiti a seconda degli elementi organizzativi di base su cui si fondano e delle conseguenze che essi hanno sulla loro natura: organizzazioni partitiche fondate sui comitati (o caucus), le sezioni, le cellule, o la milizia. La cellula costituisce storicamente l'unità di base organizzativa dei partiti comunisti. Per le sue ristrette dimensioni, la sua coesione sociale e l'assenza di contatti orizzontali tra unità, essa favorisce un notevole controllo sociale e la disciplina dei membri che la costituiscono, rivelandosi particolarmente adatta alla propaganda e alla mobilitazione politica a fini rivoluzionari di un gruppo sociale omogeneo e coeso. La sezione, invece, è l'unità di base tipica dei partiti socialisti europei. Essa ha base territoriale ed è quindi più aperta della cellula e anche più eterogenea socialmente. Di fatto, l'organizzazione incentrata sulle sezioni territoriali è stata adottata progressivamente da tutti o quasi i partiti politici, inclusi quelli comunisti le cui cellule si sono rivelate: 1) potenzialmente in conflitto con l'ambito di azione delle organizzazioni sindacali; 2) inadatte a far fronte alla crescente importanza del luogo di residenza rispetto a quello di lavoro; 3) incapaci di apertura e cooperazione con altri gruppi sociali e politici.

Il comitato costituisce per Duverger la base organizzativa di due tipi di partiti per altri versi distinti. Il carattere ristretto del comitato, la sua natura non espansiva, la sua composizione basata su una tacita cooptazione e il suo riferimento territoriale alla circoscrizione elettorale ne fanno un'unità che caratterizza sia l'organizzazione dei partiti di notabili dei regimi censitari, sia - anche se con alcune differenze - il tipo molto speciale dei partiti statunitensi. Questi ultimi sono alquanto diversi dalla generalità dei moderni partiti europei, in quanto da sempre privi di una struttura formale basata su una gerarchia di unità organizzative. Si tratta di alleanze di comitati elettorali locali, i cui organi centrali sono interessati e attivati essenzialmente per la propaganda elettorale e non controllano quindi la macchina del partito nel suo complesso. Il risultato è una disciplina partitica debole nei corpi legislativi e una linea di distinzione tra iscritti ed elettori resa incerta dal ricorso a processi elettorali aperti ai sostenitori (membri o no dei partiti) per la scelta dei delegati e dei candidati (v. Epstein,

1967).
L'ultima struttura di base che Duverger discute è la milizia, un'organizzazione privata a carattere militare, disciplinata e con una simbologia di uniformi e di insegne. Questa organizzazione segna il punto di rottura del partito con l'azione elettorale e parlamentare, e rappresenta quindi uno strumento tipicamente eversivo. Le organizzazioni di miliziani sono un'innovazione dei movimenti fascisti europei, anche se la milizia non è un principio organizzativo puro, poiché a essa si associano quasi sempre altre unità di base come la cellula o la sezione.
Questa classificazione delle basi organizzative viene sviluppata da Duverger prendendo in esame l'articolazione generale che le lega le une alle altre e con le organizzazioni centrali. Egli differenzia partiti ad articolazione forte o debole, prevalentemente verticale o orizzontale, centralizzata o decentralizzata. Quello di Duverger rimane ancora lo sforzo più sistematico per una tipologizzazione dei partiti secondo criteri organizzativi.
Tra i tentativi di ulteriore caratterizzazione è necessario citare quello di G. Almond, che attribuisce ai partiti la funzione di aggregare interessi articolati da altri gruppi e li distingue a seconda dello stile prevalente con cui adempiono tale funzione (v. Almond, 1956). I partiti possono essere orientati alla contrattazione pragmatica, aggregando interessi - rappresentati e combinati in quanto tali - in alternative politiche attraverso meccanismi di negoziazione e conciliazione. All'opposto idealtipico si colloca il partito Weltanschauung o ideologico, il cui stile di aggregazione si basa sulla definizione di fini ultimi e il cui programma non è il risultato dell'aggregazione, ma il punto di partenza per la sua ridefinizione e riconduzione alla Weltanschauung tipica del partito. La proposta di Almond si riassume in una contrapposizione tra pragmatismo e ideologia e sembra ricondurre - pur nelle mutate situazioni storiche - alla distinzione di Hume tra partiti di interesse e di principio, anche se va sottolineato l'interesse del legame stabilito da Almond tra questo fattore e le modalità di aggregazione degli interessi.
Un'ulteriore analisi tipologica del partito politico è avanzata da Kirchheimer, la cui tesi sul moderno partito pigliatutto ha avuto un notevole impatto sulla discussione politica successiva (v. Kirchheimer, 1966). La tesi di Kirchheimer può essere sintetizzata come segue: nella condizione contemporanea di diffusione di orientamenti sempre più laici, di consumo di massa e di offuscamento delle linee di divisione di classe, i partiti politici di massa sono soggetti a forti pressioni verso una trasformazione ideologica e organizzativa. In primo luogo, verso un'attenuazione, se non un abbandono, del tenore ideologico originario.

In secondo luogo, verso un ulteriore rafforzamento dei vertici e della leadership dei partiti, in quanto tale leadership necessita di un'autonomia crescente dall'organizzazione partitica per ottenere l'allargamento del sostegno. In terzo luogo, e come conseguenza, verso un ridimensionamento del ruolo degli iscritti e degli attivisti. In quarto luogo, verso una tendenza a sottolineare meno il rapporto del partito con una specifica classe gardée o clientela particolare, in favore di un partito che tende a reclutare voti in tutti i settori della popolazione. Infine verso un'apertura crescente a una pluralità di gruppi di interesse autonomi rispetto al partito.

Il partito che emerge da questi sviluppi è per Kirchheimer un partito sempre più pragmatico, affidato all'immagine di massa dei leaders e alla politica dei media, socialmente più eterogeneo e aperto alla penetrazione da parte dei gruppi di interesse. Esso si adatta meglio agli imperativi della competizione politico-elettorale attuale. È importante sottolineare che la tendenza verso il partito pigliatutto rappresenta per Kirchheimer una modificazione strutturale della forma del partito politico. La trasformazione origina dalla necessità di adottare standard di selezione della leadership basati sempre più sulla conformità dei suoi valori al sistema di valori della società nel complesso e sempre meno, invece, sulla conformità al sistema dei valori predominante nell'organizzazione politica. Ciò ha poi un'influenza diretta sulla natura ideologica-organizzativa complessiva del partito.

L'analisi di Kirchheimer è ricca di ipotesi di sviluppo e ha stimolato la ricerca sulle trasformazioni strutturali e funzionali dei partiti nell'ultima parte di questo secolo. Nel suo solco altri contributi hanno identificato nuove tipologie di partito, enfatizzando uno o alcuni degli aspetti menzionati da Kirchheimer. Accentuando l'aspetto della professionalizzazione del personale partitico, del suo dominante orientamento verso l'elettorato, della sua crescente dipendenza dal finanziamento pubblico e del suo affidarsi alle issues e alla leadership indipendente a scapito dei rigidi profili programmatici, si sono coniati i termini di 'partito elettorale' o 'professionale-elettorale' (v. Panebianco, 1982) o di 'partito di cartello' (v. Katz e Mair, 1995), per indicare ulteriori evoluzioni del partito pigliatutto.

Questa rapida analisi evidenzia come la maggior parte degli autori abbia intravisto nelle proprie tipologie leggi di sviluppo storico a favore di un certo tipo di partito oppure fenomeni evolutivi di adattamento alle mutate condizioni dell'ambiente. Tuttavia, in nessuna fase storica si è verificata un'omogeneizzazione totale della natura dei partiti politici. Ogni fase ha lasciato sacche di resistenza e di rifiuto dietro di sé, contribuendo a rendere sempre più vario il panorama dei partiti politici occidentali. Ancora oggi, pur di fronte a una

notevole standardizzazione nominale dell'organizzazione dei partiti e a un comune obbligo a ricercare il sostegno elettorale più vasto, troviamo tracce di partiti che sono eredi diretti dei partiti di notabili e di quadri (il 'giscardismo' francese); partiti che conservano strutture indirette (socialdemocrazie svedese e norvegese e laburismo inglese); partiti organizzati internamente secondo rigide compartimentalizzazioni etnico-linguistiche (in Belgio); partiti ancora di stretta Weltanschauung religiosa (partiti protestanti olandesi); partiti che mantengono forti caratteri del partito di integrazione di massa (i partiti austriaci).

4. Le funzioni e il ruolo dei partiti politici

I partiti si differenziano anche per il ruolo che svolgono nel sistema politico, in relazione ad altre istituzioni e sottosistemi di esso. Si usa sottolineare a ragione la grande quantità di attività che i partiti compiono. Tuttavia, è meno evidente il grado effettivo in cui essi controllano queste attività. Il problema ha una dimensione storica. I partiti hanno dovuto 'conquistare' la legittimità, il ruolo e il peso che gli vengono attualmente riconosciuti lottando contro altre istituzioni e gruppi, quali le monarchie, le élites tradizionali, le burocrazie civili e militari. Il processo storico che ha portato al riconoscimento del diritto all'esistenza dei partiti, alla loro rappresentanza nei parlamenti, al controllo dell'esecutivo e, infine, all'accesso diretto a esso e finanche alla penetrazione delle burocrazie statali, si è sviluppato con tempi e modalità diversi. In alcuni casi i partiti hanno accresciuto la loro presa e penetrazione del processo politico precocemente e senza incontrare grandi resistenze, integrando con successo sia le élites tradizionali che quelle dei nuovi gruppi che chiedevano accesso politico.
In altri, élites e istituzioni tradizionali sono rimaste all'esterno dei nuovi partiti politici, mobilitando contro di essi le loro risorse, ostacolando il loro sviluppo e minando in parte la loro capacità di soddisfare le richieste di rappresentanza politica di nuovi gruppi (v. Daalder, 1966). Questa permeazione partitica si può valutare attualmente in termini di controllo più o meno vasto e più o meno profondo dei processi del sistema politico (v. King, 1969).
Bisogna concentrare l'attenzione non tanto sul partito - che svolge sempre un'infinità di attività importanti - ma sui processi del sistema nei quali il partito è coinvolto.

a. La strutturazione del voto

Il ruolo più importante tradizionalmente attribuito ai partiti è quello della strutturazione del

voto. Naturalmente, i partiti sono per definizione gli attori della strutturazione del voto, in quanto partecipano alle elezioni. Le campagne elettorali hanno visto scomparire, salvo rare eccezioni, candidati 'indipendenti'. Ciononostante, quello che conta non è tanto che i voti vadano ai partiti e ai loro candidati, ma che il partito sia l'elemento principale di orientamento delle opinioni rispetto ad altre potenziali agenzie. Gli studi sul comportamento elettorale hanno mostrato che in tutti i paesi occidentali una larga parte dell'elettorato ha sviluppato profondi legami di identificazione con i partiti e vota per essi indipendentemente da altre considerazioni, quali la preferenza per un candidato o personalità politica o la rilevanza personale di uno specifico problema. Queste identificazioni partitiche sono rimaste a lungo stabili e si sono trasmesse da una generazione all'altra attraverso la socializzazione politica familiare (v. Converse, 1969).

Tuttavia la personalità individuale dei candidati gioca un ruolo importante soprattutto se il sistema elettorale - come in Francia e Gran Bretagna, negli Stati Uniti (e di recente in Italia) - prevede circoscrizioni uninominali. Se la percentuale di elettorato non identificato con i partiti è elevata, questi sono costretti a prendere chiaramente posizione sui problemi verso i quali questo elettorato mobile è più sensibile. In questi casi il voto, per quanto si esprima sempre necessariamente attraverso i partiti, è strutturato anche dai candidati e dalle issues, mentre per l'orientamento degli elettori può essere maggiormente determinante il ruolo dei mass media che quello del partito. Esistono differenze anche tra partiti in uno stesso sistema, determinate dalla diversità di densità organizzativa e presenza sociale. In definitiva, ogni elettorato nazionale o di partito è caratterizzato dalla sua composizione in termini di elettorato di identificazione ed elettorato mobile, che vota cioè in base a considerazioni di scelta contingenti (v. Parisi e Pasquino, 1977), e il peso relativo di questi gruppi influenza le scelte programmatiche e coalizionali dei partiti.

b. Integrazione-mobilitazione-partecipazione

Il ruolo giocato dai partiti rispetto alla integrazione politica ha contorni sfuggenti. È difficile valutare l'effettiva integrazione di cittadini e gruppi nell'ordine politico esistente, e ancora più difficile stabilire quale parte abbiano i partiti politici in questo processo. Per i processi di mobilitazione e partecipazione bisogna valutare in quale misura, nelle democrazie contemporanee, l'attività politica prende la forma dell'attività partitica: in quale misura, cioè, la partecipazione degli individui politicamente attivi avviene attraverso i partiti (v. Pizzorno, 1966; v. Verba e altri, 1978). Sotto l'impressione dei forti movimenti

collettivi sviluppatisi sul finire degli anni sessanta si è dichiarata aperta una 'nuova politica'. Di fronte alla natura oligarchica e burocratizzata dei partiti tradizionali, al loro orientamento verso la mediazione istituzionale più che verso la rappresentanza espressiva e alla loro incapacità di offrire validi canali di partecipazione alle nuove domande, la 'nuova politica' sarebbe prevalentemente caratterizzata dall'attivismo di nuovi movimenti e gruppi spontanei più idonei dei partiti a soddisfare le esigenze di partecipazione dei cittadini (v. Inglehart, 1977; v. Hildebrandt e Dalton, 1978).

Indubbiamente la capacità di mobilitazione dei partiti risulta oggi meno forte che nel passato; a tal proposito occorre tuttavia ricordare: 1) che i movimenti collettivi costituiscono, dal punto di vista storico, un fenomeno ciclico, che nei momenti culminanti assume sempre natura antipartitica; 2) che i partiti sono istituzioni comparativamente tra le più aperte, con una soglia bassa di incorporazione al loro interno di gruppi di minoranze attive e consapevoli.

c. Reclutamento del personale politico

Il reclutamento del personale politico è forse l'ambito di attività in cui i partiti hanno sempre più accresciuto il loro peso fino a oggi. Se per personale politico si intende quello che occupa posizioni rappresentative, il controllo del processo elettorale da parte dei partiti si risolve in un quasi monopolio. Il discorso è più complesso per il personale governativo. Negli Stati Uniti - ma anche in paesi europei come la Francia, la Finlandia, i Paesi Bassi - raramente i ministri sono espressione dei partiti, giacché sono in varia misura reclutati da altri gruppi quali le élites economiche, i vertici burocratici, i tecnici e gli specialisti. Se nel processo di reclutamento si include anche la scelta di individui per posizioni né rappresentative né governative - alti burocrati, amministratori di imprese economiche nazionalizzate, giudici costituzionali - la valutazione della 'presa' dei partiti e il successo con cui essi penetrano le strutture di altre burocrazie attraverso l'influenza nella selezione del loro personale si fa ancora più complessa. Per un giudizio comparativo bisogna considerare due fattori: 1) il rapporto di successione storica tra sviluppo della burocrazia centrale, democratizzazione e sviluppo dei partiti; 2) le modalità di controllo del governo centrale.

Quando lo sviluppo delle burocrazie statali precede nettamente quello dei partiti, i tentativi di questi ultimi di assicurarsi il loro controllo sono frequenti. In paesi quali Francia, Germania prenazista, Austria asburgica e Danimarca, la burocrazia statale aveva sviluppato

una forte indipendenza e legittimità che la collocava al di là e al di sopra dei partiti, garantendone non la neutralità, ma l'autonomia. I tentativi dei partiti di controllare tali burocrazie possono andare dall'istituzione dei gabinetti ministeriali tipici della Quarta Repubblica - composti da tecnici dell'amministrazione fedeli al partito del ministro, che facilitano con relazioni personali i contatti con una burocrazia chiusa e antipartitica - agli accordi proporzionali di divisione delle sfere di influenza su particolari servizi governativi (come in Austria e in Belgio). All'estremo opposto, si collocano quei paesi nei quali un'effettiva centralizzazione statale ha avuto luogo così tardi (e talvolta mai) che una burocrazia corrispondente all'idealtipo weberiano si è sviluppata soltanto successivamente ai (Stati Uniti, Gran Bretagna, Svizzera) o in concomitanza con i processi di liberalizzazione politica (Paesi Bassi). Ciò ha reso meno conflittuale il rapporto tra partiti e burocrazia statale e ha legittimato il principio del controllo politico su quest'ultima (v. La Palombara e Weiner, 1966; v. Dahl, 1966).

La seconda variabile è la modalità di funzionamento dell'esecutivo. Se tutti i partiti hanno eguali facoltà e possibilità di partecipare al governo, gli sforzi tesi a penetrare la burocrazia hanno modalità diverse rispetto ai casi in cui il controllo dell'esecutivo è appannaggio esclusivo e permanente di alcuni partiti. In Gran Bretagna la forte immunizzazione del civil service da nomine politiche e la tradizione di servizio leale verso il governo del momento è fenomeno certamente favorito dalla alternanza al potere dei partiti, che riduce i vantaggi della penetrazione politica della burocrazia. Per converso, la modalità italiana del 'sottogoverno' come appoggio e premio per i partiti governativi nasce ed è favorito dalle condizioni di monopolio dell'esecutivo da parte di detti partiti per circa mezzo secolo. Peraltro, nel rapporto tra partiti e burocrazie pubbliche va sottolineato uno sviluppo paradossale. Nel dopoguerra, l'estensione dell'intervento statale in tutti i campi ha favorito la crescita delle burocrazie governative e paragovernative, il loro avvicinamento ai gruppi di interesse specializzati e il conseguente aumento della loro autonomia decisionale. Tale espansione ha allargato l'ambito potenziale di penetrazione dei partiti, aumentandone le possibilità di spartizioni politiche. Allo stesso tempo, tuttavia, molti processi decisionali sfuggono al controllo dell'esecutivo e all'influenza partitica, riproponendo il problema del controllo politico delle burocrazie.

d. Aggregazione degli interessi e delle domande

Un'ulteriore, importante funzione attribuita ai partiti politici è quella dell'aggregazione in

politiche e programmi generali degli interessi e delle domande che emergono dalla società. La logica elettorale espansiva del partito e la sua dipendenza dalla competizione elettorale dovrebbero garantire la sua sensibilità alle domande dei cittadini, facendone l'unica struttura in grado di svolgere democraticamente questo compito. Anche in questo caso si è parlato di crescenti difficoltà dei partiti dovute alla trasformazione del conflitto politico nelle società postindustriali. Mentre i conflitti del periodo di strutturazione della politica di massa concernevano beni collettivi e si basavano su comportamenti politici determinati da forti identità e forme di partecipazione aspecifiche, quelli attualmente prevalenti sono caratterizzati da interessi organizzati sulla base di calcoli molto specifici. Si tende alla rappresentanza organizzata di interessi ristretti per ottenere soddisfazione a domande sezionali articolate autonomamente. I fini di questi gruppi tendono a essere troppo particolaristici, mentre le solidarietà collettive più vaste risultano eccessivamente deboli perché i partiti riescano ad aggregarli con successo. In effetti, in tutti i paesi occidentali si assiste a una forte crescita di organizzazioni di interesse specializzate e allo stesso tempo a una tendenza a un allentamento dei legami tra partiti e gruppi di interesse (v. Schmitter, 1976). Questo allentamento risulta dagli sviluppi sia dei gruppi di pressione che dei partiti. I primi attenuano tali legami per mantenere migliori rapporti con governi multipartitici, per aver accesso presso agenzie burocratiche, per non danneggiare la loro rappresentatività, per ricorrere ad azioni 'dirette' piuttosto che mediate dai partiti. I partiti preferiscono proiettare immagini più generali e orientate all'elettorato globale rispetto a quelle di difesa di interessi specifici e tendono a preferire legami rappresentativi ad hoc a rapporti organici.

e. Formazione delle politiche pubbliche

Strettamente legato al problema delle capacità aggregative dei partiti è quello del loro ruolo nella formazione delle politiche pubbliche. Il problema è valutare l'influenza delle posizioni programmatiche dei partiti sui programmi dei governi e sulle politiche da questi messe in atto. Alcune differenze sono imputabili a fattori istituzionali e coalizionali. Nei sistemi presidenziali o semipresidenziali il programma del governo è quello di un presidente dotato di legittimità autonoma. Nei sistemi parlamentari, in cui il governo è sostenuto da una maggioranza monopartitica, tale partito ha maggiore capacità di influenzare le politiche governative, anche in caso di notevole autonomia del premier. Per converso, i programmi di ampie ed eterogenee coalizioni sono il risultato di lunghe contrattazioni tra i leaders principali e la loro messa in atto è meno diretta e soggetta a controversia.Tuttavia, il

problema della capacità dei partiti di influenzare il policy making va oltre il rapporto tra posizioni programmatiche e politiche del governo, e investe alle radici la capacità dei primi di avere una qualche influenza sul secondo. Si è infatti già rilevato che tali scelte sono sempre più determinate dai vincoli della crescente interdipendenza internazionale, da influenze economiche di breve periodo e dal consenso dei gruppi che effettivamente controllano le risorse per il successo delle politiche (v. Lehmbruch, 1979; v. Rokkan, 1975). Se lo sviluppo di programmi coerenti è reso difficile dalle citate difficoltà di aggregazione elettoralmente remunerativa, la messa in atto degli stessi è ancora più difficile. L'era dei programmi di medio o lungo periodo è in questo senso definitivamente tramontata (v. Castles, 1982; v. Calise, 1992).

5. I conflitti interni ai partiti

Fino ad ora abbiamo assunto che il partito costituisca un'unità coesa e agisca come tale, che sia, cioè, un attore unitario. Questa semplificazione è utile per molti approcci teorici e valida in molte circostanze, ma si rivela indifendibile in altre. Bisogna quindi addentrarsi nei processi decisionali interni, concependo il partito come un insieme di gruppi politici, di strati e di istituzioni in interazione sovente conflittuale. Da questo punto di vista non è importante il modello organizzativo formale del partito, ma l'insieme delle linee di conflitto reale al suo interno, che ne determinano i processi di decisione.
È difficile trattare questi problemi da un punto di vista generale, vista la grande varietà di situazioni e la natura spesso 'opaca' dei conflitti interni ai partiti. Per questo motivo è bene fare riferimento a tre dimensioni fondamentali di conflitto potenziale all'interno dei partiti. La prima è quella che oppone il modello del partito degli eletti al modello della democrazia di partito; la seconda quella che oppone il partito come organizzazione centrale al partito come organizzazione locale; la terza quella che oppone il partito coeso al partito frazionalizzato.
La prima dimensione di conflitto riguarda quei processi e quelle tensioni che nascono dalle esigenze, spesso contrastanti, del duplice ruolo del partito: da una parte, forza istituzionale che forma e garantisce maggioranze parlamentari e coalizioni governative (partito parlamentare degli eletti); dall'altra, organizzazione 'privata' degli iscritti, cioè di cittadini che, senza alcuna responsabilità politica individuale, aspirano a influenzare le scelte dell'organizzazione di cui fanno parte (partito-organizzazione degli iscritti).

A livello ideologico la contrapposizione è tra due modelli di responsabilità politica e di democrazia. Il modello del partito parlamentare degli eletti implica che i leaders e i rappresentanti godano di un'ampia libertà di azione in considerazione delle loro prerogative ed esigenze politico-istituzionali. Essi devono il loro mandato costituzionale agli elettori e non agli iscritti; sono responsabili per la stabilità e la continuità del governo e del processo legislativo; non possono rimandare al partito ogni decisione da prendere, soprattutto quando lavorano in coalizione con altri partiti e sotto la pressione di circostanze in rapido mutamento. Il modello della democrazia partitica implica invece la responsabilità diretta di leaders ed eletti di fronte agli organi del partito e agli iscritti: essi, di fatto, devono la loro elezione alla selezione, alla nomina e all'appoggio del partito; devono mettere in atto la linea e le politiche da esso decise e consultarlo prima di modificarle; devono sottostare a regolari procedure partecipative e non a periodiche attribuzioni plebiscitarie di responsabilità (v. Michels, 1911; v. Eldersveld, 1964; v. Barnes, 1967; v. Wright, 1971).
Dietro queste opposte concezioni stanno tensioni reali che mettono di fronte diversi strati dei partiti: dai parlamentari ai leaders dell'organizzazione ai militanti agli elettori. I livelli di partecipazione interna ai partiti in grado di innescare e acutizzare tali tensioni variano da periodo a periodo. Nella fase costitutiva dei moderni partiti di massa prevaleva la sottomissione dei rappresentanti parlamentari al programma e al partito, anche se ciò era fonte di continui conflitti. Gli sviluppi recenti hanno contribuito a porre diversamente il problema. Da una parte si è avuta una vasta parlamentarizzazione delle leaderships partitiche, talché oggi è impossibile distinguere i due gruppi. Dall'altra, l'attenuarsi delle tensioni ideologiche (v. Thomas, 1975) ha ridotto la quantità e l'intensità della partecipazione interna ai partiti e la rilevanza funzionale delle attività svolte dagli iscritti (v. cap. 4).
Rimane il fatto che le leaderships parlamentari presentano orientamenti ideologici attenuati dalla necessità di attirare voti da settori esterni al partito e dal realismo derivante dalle ripetute esperienze dei limiti amministrativi e dei negoziati politici connessi con la partecipazione governativa. Al contrario, quadri e attivisti hanno profili ideologici più marcati e atteggiamenti meno accomodanti. Si aggiunga che la caduta della partecipazione partitica ha accentuato la non rappresentatività dei militanti rispetto all'elettorato complessivo, aumentando il peso degli esponenti delle classi medie, con elevati livelli di istruzione, disponibilità di tempo per l'impegno politico e minore radicamento nei gruppi professionali e produttivi. Di fronte a elettorati partitici con un'ideologia nettamente meno

strutturata di quella dei militanti e un minore interesse verso la politica, è possibile che i ciclici aumenti di partecipazione e di ruolo decisionale della base militante riducano la rappresentatività del partito rispetto al suo elettorato, con esiti elettorali talvolta catastrofici (v. Rose, 1974), come hanno testimoniato, negli anni settanta-ottanta, le esperienze del laburismo britannico, del socialismo olandese e della socialdemocrazia tedesca (v. Raschke, 1977).

La seconda dimensione di conflitto (centro-periferia) ha, almeno originariamente, natura gerarchica, e oppone le esigenze del centro di coordinare la politica con fini nazionali, a quelle della periferia, di garantire maggiore autonomia e aderenza alle condizioni locali. La misura in cui i processi decisionali e di nomina sono più o meno centralizzati dipende in parte da variabili istituzionali esterne al partito, in parte dal suo modello organizzativo interno. In un sistema elettorale basato su circoscrizioni uninominali, la scelta dei candidati è maggiormente condizionata, rispetto a quanto avviene nel caso delle grandi circoscrizioni e dei sistemi di lista, dal gradimento e dalla notorietà locale del candidato, fattore di cui è miglior giudice il partito a livello periferico. Se il governo locale è dotato di ampie autonomie, la necessità di affrontare situazioni particolari rispetto a quelle del centro nazionale e problemi a carattere territoriale e di rappresentanza 'esterna' può portare alla ricerca di soluzioni coalizionali difformi da quelle perseguite a livello centrale.

Per quanto riguarda il modello organizzativo, la tradizione dei partiti di integrazione sociale e di massa implica un controllo centrale abbastanza stretto sulla politica locale del partito, controllo che, per quanto percepito come legittimo dai membri stessi del partito, provoca sovente tensioni interne. Questi problemi sono minori nei partiti di rappresentanza individuale, in cui gli iscritti giocano tradizionalmente un ruolo meno rilevante. In molti casi, tuttavia, è bene distinguere tra l'autonomia locale di un partito derivante dal ruolo della sua organizzazione nei processi politici locali e l'autonomia derivante dall'indipendenza di leaders locali dotati di risorse autonome, da una posizione, cioè, a carattere notabiliare.

La terza dimensione di conflitto potenziale, la divisione in frazioni, è quella più frequente e di maggior rilievo per i processi decisionali interni ai partiti. Essa interseca le due precedenti dimensioni e caratterizza il partito a tutti i suoi livelli. I conflitti di gruppo possono essere la base e lo strumento della circolazione delle élites, influenzare la percezione del partito da parte dell'elettorato, determinare la vita delle coalizioni parlamentari, addirittura surrogare in parte, nei sistemi a partito predominante e in quelli a coalizioni bloccate, la mancanza di effettiva alternanza governativa.

Naturalmente, riconoscere che l'interazione competitiva e il conflitto tra gruppi è alla base della vita dei partiti non equivale a dire che anche il frazionismo e le correnti lo siano. Anzi, sotto il profilo normativo queste ultime sono percepite come una degenerazione patologica e disfunzionale del primo. I gruppi interni ai partiti si distinguono tradizionalmente in base ai loro obiettivi principali e alle loro caratteristiche strutturali in frazioni ideologiche (o tendenze) e frazioni di potere (o fazioni). La distinzione analitica si scontra nella realtà con situazioni miste e con fenomeni di camuffamento dei fini, data la scarsa legittimità dei conflitti di potere rispetto a quelli ideologico-politici, ma si possono avanzare i seguenti criteri. Le tendenze ideologiche sono caratterizzate da un orientamento politico programmatico e dalla difesa di politiche e interessi di gruppi esterni al partito, dall'esistenza di un insieme stabile di atteggiamenti politici e ideologici sovente radicati nella tradizione storica del partito. Esse non corrispondono necessariamente a un gruppo di individui precisi, ma a una serie di predisposizioni politiche permanenti su un ampio arco di politiche e in genere non hanno forte coesione e organizzazione. All'opposto, le frazioni - o correnti - sono orientate primariamente alla ricerca del potere per i leaders e degli uffici per i seguaci, sono permanenti e relativamente coese, altamente organizzate, talvolta con uffici, organi di stampa e agenzie di informazione e di studio propri. Tra questi due tipi estremi - almeno in termini di fini, coesione e organizzazione - si colloca la grande varietà di frazioni partitiche (v. Sartori, 1973).

Il frazionismo ideologico è per tradizione più forte nei partiti programmatici della sinistra e in quelli di ispirazione religiosa. L'accento sui fini sociali ed economici, l'enfasi su una concezione partecipativa della democrazia e il riferimento a teorie generali dello sviluppo sociale hanno dato vita a perenni divisioni sugli obiettivi finali e sulle strategie e le tattiche per raggiungerli. Inoltre, per certi partiti di massa della sinistra o cattolici, il frazionismo ideologico ha talvolta origine in quello organizzativo, nel fatto che certi gruppi di interesse sono rappresentati più o meno formalmente all'interno del partito. Al contrario, i partiti di origine 'borghese', meno partecipativi, più individualisti e caratterizzati da minor enfasi programmatica, sono meno soggetti a una profonda frammentazione. Un'alta conflittualità ideologica può paralizzare il partito, fornirne un'immagine negativa presso l'elettorato e anche ridurne la capacità di mobilitazione politico-elettorale, nonché indebolirne in generale la leadership. Tuttavia, questi conflitti interni sono anche visti come il mezzo per garantire la democrazia e la partecipazione interne al partito.

Nonostante l'importanza dei conflitti di natura ideologico-politica, l'attenzione si è

concentrata sul fazionismo di potere per gli effetti negativi a esso attribuiti. In Italia il fenomeno ha radici e diramazioni profonde e per spiegare la degenerazione di originari conflitti ideologico-politici in lotte di potere personale e di gruppo si sono sottolineati aspetti inerenti ai partiti stessi - quali l'eterogeneità del sostegno sociale, le regole organizzative che incentivano e premiano in termini di spoglie l'organizzazione di fazioni - o inerenti al sistema politico generale - quali la permanenza al potere dello stesso partito o coalizione per lunghi periodi di tempo, l'arretratezza di certe situazioni locali, le opportunità degenerative offerte alle ambizioni dei leaders dalla penetrazione partitica nell'amministrazione e nel sistema economico (v. D'Amato, 1965; v. Sartori, 1973; v. Zuckerman, 1975). Tra le conseguenze negative del fenomeno vi è la diminuita capacità di coordinamento del partito come attore unitario, e la minore stabilità della leadership e dei governi. Inoltre, l'accesso autonomo delle fazioni alle fonti di finanziamento provoca facilmente degenerazioni clientelari e corruzione. D'altra parte non va dimenticato che il fazionismo presenta anche vantaggi dal punto di vista del partito, soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione del sostegno elettorale e la soddisfazione delle ambizioni di leaders e seguaci.

Per concludere si consideri che le tre dimensioni dei conflitti interni - partito-eletti versus partito-membri, centro versus periferia, e frazionismo/fazionismo - si intersecano nella vita politica quotidiana del partito. Frazioni di vario tipo possono avere basi locali specifiche e, quindi, presentare le loro rivendicazioni anche in termini di scontro con il centro. Conflitti tra leadership politico-parlamentare e organizzazione dei membri possono essere incentivati da frazioni esterne o poco rappresentate nella prima.

6. Il sistema partitico

Il sistema partitico è il risultato delle interazioni competitive tra le unità che lo compongono. Esso è definito quindi dalle parti che lo costituiscono, ma, allo stesso tempo, il modello di interazione tipico del sistema influenza la natura e il comportamento delle sue singole unità. In questo senso il sistema partitico è caratterizzato da proprietà che non appartengono alle unità partitiche singolarmente considerate (v. Sartori, 1976). Vanno dunque identificati i diversi modelli di interazione e le loro caratteristiche. Un tentativo di sistematizzazione può dividere gli studi sull'argomento a seconda dell'approccio usato e delle dimensioni prese in considerazione. Tratteremo quindi in successione gli approcci

morfologici e quelli basati sulla competizione spaziale.

7. L'interazione tra partiti: aspetti morfologici

Le interazioni tra partiti dipendono in primo luogo dal numero delle unità interagenti, che indica il livello di complessità del sistema e quello di concentrazione-dispersione del potere al suo interno. La distinzione più antica oppone i sistemi bipartitici a quelli multipartitici. Sulla scia delle esperienze anglosassoni, la competizione elettorale tra due partiti con ambizioni governative è stata considerata un modello ideale perché: 1) massimizza la capacità degli elettori di determinare attraverso il voto chi governa e, quindi, di penalizzare chi governa male; 2) spinge i partiti ad adottare linee politiche realistiche e moderate per attrarre l'elettorato collocato al centro; 3) favorisce un'opposizione responsabile e pragmatica, poiché quest'ultima è consapevole di poter costituire, a breve termine, un governo alternativo. In altre parole, il bipartitismo pone le condizioni per processi politici caratterizzati da elevate aspettative di alternanza, proponendo altresì maggioranze governative coese e che si assumono nette responsabilità politiche per la gestione della cosa pubblica.

A questo modello si è contrapposto quello negativo del multipartitismo, largamente desunto dai caratteri storici della Repubblica di Weimar, della Terza e Quarta Repubblica francese e dell'Italia pre- e postfascista. I suoi caratteri sono: 1) coalizioni multipartitiche estese ed eterogenee, risultato di lunghe consultazioni postelettorali e, quindi, non determinate direttamente dal voto degli elettori; 2) conseguente maggiore instabilità governativa; 3) difficile attribuzione da parte dell'elettore di meriti e responsabilità politiche; 4) stile politico esoterico derivante dalla complessa dinamica interattiva tra un numero elevato di attori; 5) nessun premio alla moderazione e al pragmatismo, ma incentivazione dello scontro ideologico per la caratterizzazione del proprio profilo politico (v. Duverger, 1951; v. Almond, 1956).

Questa netta contrapposizione tra bipartitismo e multipartitismo non ha tenuto alla verifica comparata. Da una parte, il bipartitismo puro si è rilevato caso così raro da configurarsi più come un'eccezione che come un modello. Anche per la Gran Bretagna - patria e prototipo delle caratteristiche positive del bipartitismo - tale caratterizzazione vale se si applicano regole di conteggio dei partiti basate sulla loro rilevanza sostanziale e non sulla loro mera esistenza e partecipazione alle elezioni. Infatti vi sono sempre stati partiti minori, schiacciati

dalla legge elettorale maggioritaria uninominale. Il bipartitismo è dunque formula non di conteggio dei partiti, ma di interazione tra i partiti principali, quelli che hanno un impatto di rilievo sulla formazione delle maggioranze e dei governi. Nello studio della morfologia dei sistemi di partito non è quindi utile contare i partiti esistenti, bensì prendere in considerazione i partiti che 'contano', i partiti rilevanti sotto il profilo sistemico a causa del loro potenziale di coalizione o di ricatto (v. Sartori, 1976 e 1982).

Altrettanto si può dire della categoria del multipartitismo, che si applica a una varietà tale di casi da scoraggiare ogni generalizzazione riguardo al suo impatto sul sistema politico complessivo. Le differenze nella modalità di competizione tra sistemi a 3 o a 10 partiti possono essere di grande rilievo. Inoltre, il criterio numerico trascura l'influenza della forza elettorale. Il funzionamento e gli effetti di due sistemi pentapartitici, il primo dei quali presenta una distribuzione uguale delle forze elettorali mentre il secondo ha un partito che da solo è più forte degli altri 4 presi insieme, sono sicuramente molto diversi.

Per superare questo problema si sono introdotti criteri di analisi che prendono in considerazione il fattore della distribuzione delle forze insieme a quello del numero delle unità in competizione. Si è cercato di classificare i sistemi partitici a seconda della distanza, espressa in punti percentuali, che separa il partito più forte dalla maggioranza assoluta, il secondo partito dal primo, il terzo dal secondo e così via; oppure attraverso la somma dei voti dei partiti in ordine di forza decrescente; o, infine, attraverso il rapporto tra il partito più grande e gli altri (v. Lijphart, 1968). A questi tentativi Rae (v., 1971²) ha dato un contributo importante, sviluppando un indice di frammentazione del sistema partitico - misurabile sia a livello parlamentare che elettorale - che riassume in una misura unica variante da 0 a 1 queste due dimensioni. L'indice di frammentazione di Rae ha valore 0 nella situazione in cui tutti i seggi parlamentari (o tutti i voti, se lo si applica ai risultati elettorali) vanno a un solo partito, e valore 1 se ogni parlamentare (o ogni elettore) rappresenta un partito diverso. Questi sforzi di concettualizzazione e misurazione hanno introdotto ulteriori differenziazioni nella vasta ed eterogenea categoria del multipartitismo, distinguendo al suo interno diversi livelli di frammentazione e varie configurazioni di distribuzione delle forze con profonde implicazioni sulla dinamica del sistema partitico.

L'originaria opposizione tra bi- e multipartitismo è stata criticata e rivista non solo per le sue inadeguatezze descrittive, ma anche per quanto riguarda il suo orientamento normativo a favore del bipartitismo, visto come ideale di rendimento e funzionalità democratica. L'allargamento della ricerca comparata a paesi europei trascurati - i Paesi Scandinavi in

particolare (v. Rustow, 1956) - ha messo in luce che esistono casi storici di multipartitismo estremo in paesi il cui sviluppo politico democratico è stato progressivo, senza scosse e crolli, e la cui vita politica non presenta i tratti negativi attribuiti alla frammentazione estrema dei partiti. Ciò ha reso necessario integrare i criteri numerici con altre dimensioni di analisi, per rendere conto delle diverse modalità di funzionamento di sistemi che sotto il profilo della frammentazione partitica sono simili.

Una scuola di pensiero ha attribuito il diverso rendimento dei multipartitismi funzionanti (in generale le piccole democrazie europee) e di quelli immobilisti (i casi sopra richiamati), al carattere più o meno omogeneo della cultura politica del paese. Alcuni sistemi multipartitici hanno come base culture politiche omogenee rispetto ai fondamentali valori democratici e alle regole del gioco, mentre altri sono caratterizzati da profonde fratture e discontinuità nella cultura politica proprio su questi temi. Nei primi, la frammentazione del sistema non crea gli effetti di instabilità e immobilismo riscontrati invece nei secondi (v. Almond, 1956). Tuttavia, l'interpretazione centrata sull'omogeneità e la secolarizzazione della cultura politica non si è mai attagliata all'esperienza di paesi come la Svizzera, i Paesi Bassi e il Belgio, caratterizzati dalla presenza di 'multipartitismi funzionanti', ma privi di culture politiche omogenee e secolarizzate ed anzi storicamente contraddistinti da profonde divisioni subculturali a carattere religioso, etnico e localistico, nonché dalla persistente presenza di cleavages di origine preindustriale. Questi casi hanno fatto riflettere su altre caratteristiche importanti per comprendere il rapporto tra formato del sistema partitico e rendimento democratico, e che fanno riferimento alla natura e alla profondità di certi cleavages tradizionali di tipo culturale (religione, lingua, etnia), all'organizzazione e coesione delle rispettive subculture e alla conseguente capacità delle élites partitiche di sviluppare atteggiamenti di cooperazione, compromesso e negoziazione. In altre parole, in questi sistemi caratterizzati dall'etichetta di democrazie consociative (v. Lorwin, 1966; v. Lijphart, 1969) il multipartitismo non è espressione di frammentazione politico-ideologica, ma risulta da una segmentazione culturale avente antiche radici che spiega in buona parte la maggiore moderazione e cooperazione tra le élites politiche rispetto ai sistemi frammentati lungo linee prevalentemente ideologiche.

Infine, nell'ambito di una più vasta e sistematica trattazione dei sistemi di partito, Sartori (v., 1976 e 1982) ha proposto una distinzione qualitativa del variegato insieme dei multipartitismi basata sull'introduzione di una dimensione diversa: la distanza ideologica che separa i partiti in competizione (o polarizzazione). Incrociando il numero delle unità in

competizione e la distanza ideologica tra di esse la sua tipologia produce due tipi di sistemi multipartitici: quello moderato e quello polarizzato, caratterizzati rispettivamente da un numero medio-basso di partiti (fino a circa 5) e da una bassa distanza ideologica, e da un numero elevato di partiti (superiore a 6) e da una forte distanza ideologica. Le modalità di funzionamento di questi due tipi risultano estremamente diverse. Mentre il pluralismo moderato si assimila al bipartitismo per la sua competizione partitica bipolare, tendenzialmente centripeta e quindi moderante, quello polarizzato è caratterizzato da una competizione multipolare e centrifuga, da coalizioni centriste bloccate, da opposizioni bipolari, da difficoltà di alternanza governativa, da tendenze a un governo e un'opposizione che non si comportano responsabilmente verso gli elettori, il cui voto non è elastico date le profonde diversioni del sistema.

La morfologia dei sistemi partitici può essere infine caratterizzata secondo criteri dinamici o coalizionali. Dal punto di vista della loro dinamica elettorale alcune tendenze temporali di rilievo sistemico riguardano: 1) la frammentazione del sistema - nel senso di una tendenza all'aumento o alla diminuzione del numero dei partiti; 2) la concentrazione dei voti su alcuni partiti, che acquista rilievo quando i mutamenti elettorali indicano tendenze di competizione centrifuga, che aumentano la forza dei partiti estremi, o centripeta, cioè di rafforzamento elettorale dei partiti centristi e moderati; 3) l'aumento o la diminuzione della volatilità nel sostegno elettorale e nella presenza dei partiti (v. Bartolini e Mair, 1990), con sistemi partitici che tendono alla stabilità nel tempo e altri caratterizzati dalla crescente instabilità (partiti flash; scomparsa di vecchi e nascita di nuovi partiti).

Quando lo si osserva sotto il profilo delle dinamiche coalizionali, il sistema partitico si presenta come strumento di produzione di maggioranze parlamentari e coalizioni governative (v. Pappalardo, 1978; v. Motta, 1992). La prima e ben nota dinamica è quella dell'alternanza al potere tra due partiti o tra due blocchi elettorali, secondo l'esperienza classica inglese e più recentemente francese. Una situazione di semi-turnover si verifica quando le coalizioni si alternano con un ricambio solo parziale, con qualche partito centrale che si mantiene costantemente nella posizione di perno della coalizione. Nella Germania Federale l'alternanza avviene tra socialdemocratici e democristiani, ma è determinata dal cambiamento di orientamento del piccolo partito di centro liberale. Una terza modalità è quella definita di ricambio periferico, situazione in cui le coalizioni governative vedono la permanenza continua di alcuni partiti di centro e un ricambio di alleati periferici. È il caso dell'Italia e dei Paesi Bassi, dove il ruolo di perno del ricambio periferico è svolto dai partiti

di ispirazione religiosa. Un quarto modello, che potremmo definire di totale libertà coalizionale, è quello in cui tutti i partiti principali possono entrare in coalizione l'uno con l'altro, senza che esistano allineamenti privilegiati e bloccati, come è avvenuto tipicamente nella recente storia politica del Belgio.
Una situazione ancora diversa è quella della grande coalizione, cioè di coalizioni caratterizzate da una forza elettorale elevatissima e nettamente superiore a quella necessaria per raggiungere la maggioranza assoluta. Tali coalizioni hanno caratterizzato per lunghi periodi la Germania e l'Austria, e a tale modello sono riconducibili gli 'arrangiamenti proporzionali' tipici del sistema politico svizzero. Infine, citiamo il caso in cui un partito da solo è in grado di ottenere una maggioranza assoluta dei seggi e si trova opposto a una serie di partiti che solo alleandosi tutti insieme possono sperare di raggiungere la maggioranza. Questa configurazione ha a lungo prevalso nei sistemi partitici irlandese, svedese e norvegese.Riassumendo, l'approccio morfologico ai sistemi di partito si è venuto arricchendo di dimensioni ulteriori rispetto all'originario criterio numerico, e la domanda di fondo è stata riformulata nel modo seguente: in quali condizioni, in quale misura e in quale direzione il numero dei partiti in competizione, la loro distribuzione di forze e le modalità di aggregazione di tali forze influenzano il modo in cui il sistema partitico svolge le sue funzioni in un regime democratico? Per rispondere adeguatamente a tale quesito bisogna prendere in considerazione un altro approccio alla problematica dei sistemi di partiti: quello dei modelli di competizione spaziale.

8. Modelli di competizione spaziale

I modelli di competizione spaziale originano da un'analogia tra la competizione economica di mercato e la competizione partitica (v. Downs, 1957). Essi prendono le mosse da una serie di postulati concernenti gli attori. Partiti e leaders appaiono in qualità di imprenditori che calcolano razionalmente le loro strategie di massimizzazione dei voti scegliendo i programmi a questo fine; gli elettori sono i consumatori che scelgono i partiti attraverso il voto, valutandone la prossimità alle proprie posizioni politiche. Entrambi sono, dunque, privi di ogni vincolo extra-razionale, quali quelli derivanti da adesioni e solidarietà di tipo emotivo, tradizionale e ideologico. Ciò permette di rappresentare la competizione partitica in termini spaziali, come ricerca di posizioni di massimo profitto in termini di voti su un continuum che rappresenta uno spazio comune nel quale si collocano sia gli elettori con le

loro preferenze individuali, sia i partiti alla ricerca del loro sostegno. La dimensione spaziale, associata con l'assunto della razionalità e della piena informazione dell'elettore, porta a concludere che ogni elettore voterà per il partito che si colloca più vicino alla sua posizione. Quindi, data una certa curva della distribuzione delle preferenze degli elettori, i partiti competeranno per raggiungere e mantenere le collocazioni spaziali che garantiscono loro il più alto numero di voti possibile.

L'elemento dinamico esplicativo è costituito dalla distribuzione delle opinioni degli elettori sul continuum spaziale, descritto in genere in termini di sinistra-destra. Più precisamente, in ogni dato sistema partitico le tattiche competitive dei partiti dipendono dalla collocazione dell'elettorato intermedio che è possibile guadagnare con piccoli spostamenti, nonché dai rischi di perdere elettorato già acquisito a causa degli spostamenti stessi e dal rischio generale di veder emergere nuovi partiti in uno spazio di preferenze elettorali lasciato 'scoperto' e insoddisfatto. In tal modo è possibile avanzare interpretazioni e previsioni della dinamica competitiva di un sistema a partire dalla distribuzione delle posizioni degli elettori e del numero e della posizione dei partiti.

Gli assunti della razionalità e della piena informazione di elettori e partiti sono tuttavia scarsamente realistici; costituiscono uno strumento analitico per la costruzione di un modello che serve da punto di riferimento per valutare la misura in cui la realtà se ne discosta. Nella realtà il rapporto elettori-partiti è caratterizzato da legami di identificazione e fedeltà ideologica profondi e stabili nel tempo (v. cap. 4). Buona parte dell'elettorato non si comporta in base a calcoli utilitaristici, cioè non definisce la propria posizione nello spazio politico in riferimento alle sue preferenze su problemi specifici né è così informato da poter determinare la posizione del partito su tali problemi. In altri termini, la posizione degli elettori riguardo a molti problemi politici non è indipendente dal partito per cui votano, ma dipende dalla posizione di quest'ultimo (v. Budge e altri, 1976).

Questo fenomeno non inficia l'utilità dei modelli spaziali. Infatti in ogni elettorato esiste una certa frazione di elettori il cui voto è mobile, e può dipendere da calcoli, percezioni e valutazioni sui programmi dei partiti e sulle loro politiche. Queste minoranze di voto elastico creano gli stessi effetti competitivi nel sistema perché i partiti - se mirano a massimizzare i voti - si orientano verso di esse e rispondono alle loro preferenze più di quanto non facciano per quelle degli elettori identificati, la cui fedeltà elettorale è assicurata. In conclusione, anche in presenza di una riduzione del mercato elettorale che risulta dalla immobilizzazione di larghe fasce elettorali in forme di voto di identificazione, la dinamica

dei sistemi partitici può lo stesso essere studiata con modelli spaziali, ammesso che siano stimabili la quantità e la collocazione spaziale delle minoranze di voto flessibile. Se questi settori di voto elastico sono collocati al centro dello spazio di competizione i partiti politici tenderanno a convergere verso di essi; al contrario, se la collocazione prevalente del voto elastico è alle estremità non vi saranno incentivi in questo senso, ma piuttosto verso una polarizzazione della competizione.

Un secondo assunto dell'approccio spaziale presenta più gravi problemi: l'unidimensionalità dello spazio politico. È utile e realistico ritenere che gli elettori percepiscano la politica in termini di un unico spazio, che i partiti competano su di un'unica dimensione e che problemi vecchi e nuovi siano riconducibili a essa? Molte ricerche suggeriscono che le dimensioni di competizione in ogni sistema partitico sono plurime (v. Budge e Farlie, 1977). La stessa riflessione sui cleavages genetici porta a conclusioni in questa direzione. Tuttavia, si può argomentare che tra le varie dimensioni una ha carattere dominante per la competizione partitica ed è quindi la sola significativa per la dinamica del sistema; che va posta una chiara distinzione tra la multidimensionalità delle issues politiche e la unidimensionalità competitiva del sistema; che, infine, qualunque sia il numero delle dimensioni importanti per spiegare gli allineamenti politici, la maggior parte di esse - come quelle etniche, religiose, linguistiche - sono prevalentemente dimensioni di identificazione espressiva, piuttosto che di competizione effettiva (v. Sartori, 1982). Per molti aspetti è insomma possibile accettare, per i suoi vantaggi analitici, l'assunto della unidimensionalità dello spazio politico, lasciando alla ricerca il compito di mostrare in quali casi e misura questa assunzione sia utile. Rimane tuttavia valida, per l'approccio spaziale, la critica di staticità e determinismo. Vi mancano riferimenti al modo in cui i partiti influenzano e manipolano le dimensioni di competizione a loro più favorevoli e a come l'emergere di nuovi problemi e conflitti conduce a mutamenti della dimensione dominante di competizione.

A conclusione di questa sezione dedicata all'analisi dei sistemi partitici vale la pena di ricordare che, per quanto sia fruttuoso scegliere una delle principali prospettive di analisi e svilupparne a fondo le implicazioni, è evidente che esse sono strettamente legate tra loro. L'analisi della genesi dei partiti politici pone l'accento sul tipo, il numero e l'intensità delle principali linee di divisione che strutturano il sistema partitico. L'approccio morfologico pone in rilievo l'importanza del numero di unità in competizione e della distribuzione delle loro forze. Quello spaziale esamina le direzioni e le spinte della competizione.

L'avanzamento dell'analisi tipologica e del funzionamento dei sistemi partitici passa

attraverso un'integrazione di questi tre approcci. Per esempio, per valutare condizioni, risultati e possibili sviluppi di un sistema partitico che si aggrega in formato bipolare è necessario legare le condizioni morfologiche di questa costellazione con quelle che hanno permesso la combinazione dei vari cleavages in blocchi contrapposti, con quelle che permettono il mantenersi di una tale situazione sulla base di una distribuzione delle preferenze e opinioni politiche degli elettori.

9. Obsolescenza o trasformazione: crisi del partito politico?

I partiti sono un'istituzione politica giovane. Per la maggior parte di essi la storia è meno che centenaria. E ciò mette in evidenza il loro enorme successo nel modellare e organizzare l'opinione pubblica, attraverso legami ideologici e organizzativi che li hanno in parte immunizzati dai profondi mutamenti di questo secolo. Possiamo giudicarli come un efficace meccanismo di stabilizzazione politica, all'interno di società a elevatissimi tassi di mutamento socio-economico-culturale. Tuttavia, si può anche sostenere che sono proprio questi loro caratteri ad averli resi prigionieri di divisioni e conflitti del passato, che essi stessi contribuiscono a riprodurre e che li rendono meno pronti a fronteggiare nuovi conflitti e domande che il rapido mutamento ripropone di continuo. In questo senso la crisi del partito politico, di cui attualmente si parla con insistenza, nasce dal catalizzarsi di lunghi periodi di mutamento socioculturale, con la loro influenza sui fattori determinanti degli atteggiamenti e dei comportamenti politici del pubblico; la tendenza all'erosione delle tradizionali divisioni sociali, soprattutto di natura religiosa e di classe; la tendenza alla rappresentanza organizzata di interessi specifici e ristretti, tesi alla soddisfazione di domande sezionali; la crescente consapevolezza che le condizioni di vita degli individui dipendono dalle politiche dei governi e dell'amministrazione, più che da ampi e duraturi conflitti collettivi condotti sotto la guida dei partiti; lo sviluppo di nuove forme di partecipazione politica che rifiutano l'aggregazione delegata delle loro domande, che richiedono forme dirette di decisione, che si organizzano su problemi e issues ristretti e nuovi, difficili da incorporare nei tradizionali profili politico-ideologici dei partiti. Quindi, sul versante dell'input del processo politico - quello che li ha visti protagonisti dei processi di mobilitazione, partecipazione e integrazione dei nuovi gruppi sociali - i partiti sono talvolta giudicati obsoleti, di fronte a una rivoluzione cognitiva che ha notevolmente elevato il livello di competenza politica potenziale dei cittadini e al crescente peso dei mass

media, che sembrano rendere inutile un'organizzazione tesa alla diffusione/interpretazione del messaggio politico. Peraltro, l'obsolescenza dei partiti è vista talvolta anche come il risultato di una loro diluizione nell'ambiente sociale dominato dalle forze del mercato. Se un tempo i partiti rappresentavano gruppi e interessi distinti con programmi differenziati, la loro progressiva assimilazione al mercato li ha trasformati in 'imprese politiche', la cui logica di massimizzazione del sostegno li conduce a un'indifferenziazione dei prodotti programmatici, e lascia ad altre organizzazioni l'onere e l'onore di rappresentare più direttamente gli interessi e i valori di gruppi specifici e distinti di cittadini.
Sul versante dell'output politico, l'obsolescenza del partito è vista in chiave di incapacità di influire effettivamente sulla formazione e la messa in atto delle politiche pubbliche. Nella letteratura che per brevità possiamo etichettare con il termine 'neocorporativista' si sottolinea la crescente importanza di ordini negoziali tra attori non partitici - grandi gruppi di interesse, governi e burocrazie pubbliche - che determinando le macropolitiche pubbliche svuotano i partiti della loro capacità di indirizzo politico. Le decisioni politiche rilevanti sfuggono sempre più all'ambito decisionale dominato dal valore 'legittimità politica' (partiti, elezioni, parlamenti), per ricadere in quello dominato dal controllo effettivo delle risorse. Inoltre, il declino delle funzioni di indirizzo politico dei partiti deriva dai crescenti vincoli sovrastatali posti alle politiche stesse dall'interdipendenza economica, dalla crescente permeabilità dei confini statali, dalla rilevanza regolativa di 'autorità' non politico-partitiche (banche centrali, corti, authorities, ecc.), dalla costituzionalizzazione di certi fini politici. In questo caso, il principio della legittimità politica viene sostituito da quello della competenza tecnica.
In sé questi fenomeni sembrano porre sfide dirompenti al ruolo storico dei partiti politici sul finire del XX secolo. Tuttavia la tesi dell'obsolescenza sottovaluta la passata abilità di queste istituzioni nel gestire e superare problemi e sviluppi nuovi attraverso adattamenti ideologici, organizzativi e funzionali. Peraltro, la critica del partito politico è sovente viziata da una comparazione implicita tra una mitica 'età dell'oro' e la situazione attuale: i partiti erano un tempo i soli legittimi portavoce di chiari principî e distinti gruppi sociali, che integravano aggregandone le domande in programmi coerenti e comprensivi, e sono oggi degenerati nella burocratizzazione, nell'opportunismo e nella indifferenziazione delle loro basi sociali. Questo cliché è viziato da una enfasi normativa nostalgica per ciò che un partito dovrebbe essere. Inoltre, è il risultato di una idealizzazione ex post della realtà storica, che risulta dalla sopravvalutazione di alcune esperienze nella formazione dell'archetipo del partito

politico di massa (socialdemocrazia tedesca e svedese, laburismo e conservatorismo inglesi).Infine, del tutto incerta è la prognosi della critica del partito politico; cioè la cura da adottare o la soluzione da scegliere in una eventuale fase postpartitica. Nelle critiche rivolte ai partiti politici e nell'uso svalutativo del termine 'partitocrazia' traspaiono non di rado elementi normativi che richiamano antichi e mai sopiti sentimenti antipartitici di diversa origine culturale e politica. Vi riecheggiano concezioni tradizionali del monolitismo statuale e dell'indivisibilità del bene comune o dell'interesse nazionale, visioni idealizzate di modi alternativi di organizzare la vita politica, venate di ingenue speranze comunitarie di democrazia diretta e perfino di romantiche visioni del parlamentarismo prepartitico nel quale personalità 'indipendenti' fanno germinare il bene comune attraverso lo scontro delle idee. Né in questo dibattito si tengono sempre in debito conto i pro e i contro delle alternative possibili, e si calcolano i rischi di degenerazioni burocratiche, tecnocratiche e plebiscitarie insiti in una 'democrazia post-partitica'. I partiti politici hanno molti critici, molti antagonisti e un numero crescente di competitori, ma sembrano avere ancora ben poche alternative concrete e attraenti.

Enciclopedia delle scienze sociali (1996)

Partiti politici

di Stefano Bartolini

sommario: 1. Il partito politico moderno. 2. La genesi dei partiti politici. a) Fratture sociali. b) Modelli organizzativi. c) Sviluppi istituzionali. d) Persistenza storica delle divisioni partitiche. 3. I tipi di partiti. 4. Le funzioni e il ruolo dei partiti politici. a) La strutturazione del voto. b) Integrazione-mobilitazione-partecipazione. c) Reclutamento del personale politico. d) Aggregazione degli interessi e delle domande. e) Formazione delle politiche

pubbliche. 5. I conflitti interni ai partiti. 6. Il sistema partitico. 7. L'interazione tra partiti: aspetti morfologici. 8. Modelli di competizione spaziale. 9. Obsolescenza o trasformazione: crisi del partito politico? □ Bibliografia.

1. Il partito politico moderno

Di partiti si parlava già nel contesto del Senato romano, delle città-Stato medievali, dei parlamenti Tudor e Stuart, nonché nella Francia rivoluzionaria. Nei regimi autoritari si utilizza il termine partito per indicare sia l'organizzazione politica che sostiene tale regime, sia le forze clandestine in antitesi, talvolta sul piano meramente ideologico, a quelle dominanti. Nei sistemi politici postcoloniali si è dato vita dall'alto a istituzioni di mobilitazione e orientamento del sostegno chiamandole partiti. Tuttavia, il 'partito moderno' è caratterizzato da un'organizzazione formale, un orientamento ideologico comune e la partecipazione a elezioni competitive. In questa accezione il partito politico trova i suoi riferimenti genetici nell'esperienza della modernizzazione politica realizzatasi in Occidente, in particolare nell'età delle ideologie inaugurata dalla Rivoluzione francese, nella trasformazione dei sudditi in cittadini attraverso l'estensione dei diritti politici e nei processi di liberalizzazione e democratizzazione dei regimi politici (v. Pombeni, 1994). L'esistenza di libere elezioni determina un'interazione competitiva tra le unità partitiche che ne influenza la natura sia sotto il profilo ideologico, sia sotto quello organizzativo. Pertanto, i partiti senza interazione competitiva - cioè, i partiti unici di regimi autoritari e totalitari - sono istituzioni politiche completamente diverse da quelle esistenti nei regimi democratici, qualunque ne sia la natura ideologica e organizzativa (v. Fisichella, 1972).

I partiti politici moderni si differenziano in primis per il modello genetico che definisce le loro interazioni originarie con l'ambiente sociale (sostegno elettorale, rapporto con gruppi e movimenti); in secondo luogo, essi si differenziano per il loro modello organizzativo, che caratterizza processi interni e stile di rappresentanza; in terzo luogo, i partiti si differenziano a seconda del modello di interazioni competitive che si stabiliscono tra di essi sulla base di fattori quali il numero, la forza elettorale, l'affinità ideologica, le coalizioni governative possibili. Infine, i partiti possono essere concepiti come attori unitari, oppure analizzati come interazioni sub-unitarie tra gruppi, strati e organi.

Il presente articolo è organizzato sulla base di queste differenziazioni. Prendendo le mosse dai processi genetici del partito politico, si passa quindi alla discussione dei diversi tipi di partiti politici e delle funzioni che essi hanno svolto e svolgono nel sistema politico. In seguito il partito viene osservato al suo interno, considerando i conflitti interni di un'organizzazione stratificata e frazionalizzata. Infine il partito è discusso alla luce dei processi interattivi con gli altri partiti, cioè come unità del sistema partitico. La sezione conclusiva affronta il tema della crisi del partito politico, della sua presunta obsolescenza sul finire del XX secolo.

2. La genesi dei partiti politici

In una prospettiva storico-sociale i partiti appaiono come espressione politica di divisioni fondamentali relative ai processi di formazione dello Stato e di sviluppo del capitalismo. Tali processi costituiscono la base per l'esistenza di identità collettive e di gruppi e movimenti potenzialmente in conflitto tra loro. Da un punto di vista organizzativo l'origine del partito è vista in termini di penetrazione e consolidamento territoriale, dinamiche e imperativi organizzativi, modelli di rapporto con le organizzazioni esterne e con l'ambiente. Da un punto di vista istituzionale, invece, tale origine è riconducibile all'allargamento del suffragio e allo sviluppo dei parlamenti e delle istituzioni democratico-rappresentative. Ogni partito, dunque, nasce e si sviluppa dalla interazione tra: 1) le spinte socioculturali che determinano le varie opportunità per l'articolazione delle domande e della protesta e per l'organizzazione e la mobilitazione del sostegno; 2) gli sviluppi organizzativi; 3) gli esiti istituzionali del processo di democratizzazione politica, cioè le 'regole del gioco' e gli ordinamenti elaborati in risposta a pressioni dal basso per la rappresentanza politica.

a. Fratture sociali

Quattro grandi fratture dello sviluppo politico europeo hanno dato origine alla configurazione di conflitti sui quali si sono strutturati i sistemi partitici (v. Rokkan, 1968 e 1970; v. Lipset e Rokkan, Cleavage..., 1967). Le prime due fratture emergono dal processo di formazione dello Stato nazionale. La prima - che separa il centro dalla periferia - fu determinata dall'esplosione di conflitti interni ed esterni agli Stati, riguardanti le identità

culturali e religiose delle popolazioni. A partire dalla divisione dell'unità religiosa europea nel periodo della Riforma e Controriforma tale frattura oppone la cultura dominante delle élites politiche dei nuovi Stati alla resistenza di particolari gruppi periferici distinti sotto il profilo etnico, linguistico e religioso. La seconda frattura si cristallizza nell'era postnapoleonica e oppone gli sforzi di piena e uniforme affermazione dell'autorità dei nuovi Stati nazionali ai tradizionali privilegi delle chiese - soprattutto della Chiesa cattolica - dando luogo ovunque ad aspri conflitti tra Stato e Chiesa per il controllo della vita sociale e dell'istruzione, la quale si va estendendo a strati sempre più ampi della popolazione.

Dopo il processo di formazione dello Stato nazionale, la seconda fase critica della storia europea è la rivoluzione industriale del XIX secolo, dalla quale emergono altre due fratture decisive per la strutturazione dei sistemi partitici. La prima oppone con diversa intensità gli emergenti interessi urbani commerciali e industriali agli interessi agrari e contadini, determinando un'opposizione tra settore primario e secondario che si esprimerà principalmente nelle politiche delle tariffe e nel contrasto ideologico tra liberismo e protezionismo. La seconda frattura causata dalla rivoluzione industriale oppone i lavoratori industriali ai datori di lavoro-proprietari; questi ultimi difendono la proprietà e il mercato contro il movimento sindacale, la cooperazione, i movimenti operai, secondo una linea di conflitto che tutt'oggi qualifica in molti paesi occidentali la classica distinzione destra-sinistra. Questi cleavages (fratture sociopolitiche) tra centro e periferia, Stato e Chiesa, settore primario e secondario, lavoratori e proprietari, si politicizzano nel processo di democratizzazione ed estensione del suffragio. Dalla reazione delle periferie - cioè delle popolazioni etnicamente, religiosamente, linguisticamente diverse - nei confronti dei modelli culturali e degli standard imposti dai centri unificatori dello Stato sono emersi i movimenti e i partiti etnici, linguistici e di protesta religiosa, tuttora presenti in molti paesi europei. Dal confronto Stato-Chiesa sul controllo della vita sociale e culturale è nata l'opposizione tra élites liberali e partiti religiosi. Dai conflitti tra interessi urbani e agrari sono emersi - soprattutto nell'Europa del Nord e dell'Est - partiti contadini e di difesa agraria. Infine dai conflitti industriali sono nati i partiti e i movimenti operai che in seguito si sono divisi sul problema della rivoluzione internazionale comunista.

Lo schema genetico qui riassunto per grandi linee non implica che queste fratture abbiano sempre e ovunque costituito la base sufficiente per la formazione di partiti al momento dell'allargamento del suffragio. Gli attori principali che intorno a esse si sono costituiti

hanno interagito tra loro dando luogo a diverse configurazioni di alleanze tra gruppi sociali (v. Rokkan, 1970). Partiti di difesa agraria, etnico-culturale o partiti religiosi non sono sorti ovunque, ma solo in determinate condizioni. In altri casi tali conflitti sono stati assorbiti: per esempio, il conflitto tra interessi urbani e agrari è stato spesso riassorbito all'interno del conflitto Stato-Chiesa, là dove grandi partiti cattolici hanno ottenuto l'appoggio dei contadini. Per molti aspetti, invece, il conflitto industriale e la frattura di classe hanno avuto un effetto unificante e standardizzante sui sistemi di partito europei, in quanto ovunque sono sorti con successo dei partiti operai.

b. Modelli organizzativi

Una seconda prospettiva per l'analisi della genesi e dello sviluppo dei partiti politici è di carattere organizzativo. In questo caso il partito politico è considerato come un'organizzazione dominata dagli imperativi della sopravvivenza e dell'espansione, che si sviluppa in risposta alle pressioni e alle sfide provenienti dall'ambiente esterno, utilizzando a tal fine le risorse di incentivazione e di mobilitazione che sono proprie della sua struttura originaria. Le iniziali scelte organizzative, il 'modello originario' del partito, assumono una particolare importanza. Alla classica distinzione tra partiti di creazione interna che hanno origine da élites parlamentari e partiti di creazione esterna, fondati da gruppi e associazioni attivi nella società e non rappresentati nei parlamenti censitari (v. Duverger, 1951) si è aggiunta quella tra sviluppo organizzativo che procede per penetrazione territoriale e sviluppo che procede per diffusione territoriale. Il primo è il risultato di un centro che penetra la periferia territoriale, stimolandone e controllandone gli sviluppi organizzativi. Il secondo corrisponde a un'organizzazione periferica che germina in modo più spontaneo e che si raccorda con un centro, o genera un centro come coalizione di élites locali dotate di autonomia relativamente ampia (ovviamente in una fase successiva anche un centro così costituito può farsi promotore di una penetrazione organizzativa quando il partito è assente o debole: v. Panebianco, 1982).

La terza dimensione organizzativa importante è il rapporto originario che si crea tra l'organizzazione politica in senso stretto e altre organizzazioni nel canale della rappresentanza degli interessi. Alcuni partiti politici hanno fatto affidamento su una rete di gruppi associativi, occupazionali, culturali e religiosi preesistenti, mentre altri partiti si sono

impegnati con forza nello sviluppo di un proprio e specifico strumento organizzativo quanto più distinto e autonomo possibile da quelli esistenti nella società civile. Se consideriamo due canali, quello della organizzazione specificamente politico/elettorale e quello dell'organizzazione degli interessi, riscontriamo diverse forme di legame originario tra di essi (v. Rokkan, 1977).

Le prime organizzazioni politiche possono nascere senza appoggiarsi su gruppi organizzati del canale degli interessi, facendo in tal caso affidamento su estese reti di contatti professionali o di altro tipo. Questo è avvenuto là dove la precoce estensione del suffragio ha preceduto i decisivi processi di urbanizzazione e industrializzazione, come nella Francia del Secondo Impero e della Terza Repubblica o negli Stati Uniti. In questi casi, le forme di rappresentanza dominanti sono state di tipo territoriale e non facilmente convertibili in una struttura organizzativa centrale, talché la formazione di forti organizzazioni di massa si è rivelata in seguito molto difficile.

Un secondo modello è quello della precoce fondazione di organizzazioni politiche centrali a cui non corrisponde o si associa alcuna organizzazione specifica del canale degli interessi. Il classico modello del liberalismo e del conservatorismo britannici (e di molti altri paesi) procede dai caucus elettorali alle sezioni locali, dalle attività di registrazione degli elettori a quelle di campagna elettorale, di reclutamento di iscritti e di sviluppo organizzativo. Questo modello tende a organizzare il sostegno politico non lungo una singola e ben identificabile linea di frattura sociale, ma attraverso una serie di alleanze, nessuna delle quali acquista espressione visibile in organizzazioni di interessi strettamente alleate al partito. Questa modalità di sviluppo originario può essere associata ai partiti che crescono in contesti liberalizzati ma a suffragio ristretto.

Un terzo modello è il risultato di processi organizzativi che originano da reti diffuse, espressione di interessi corporativi o culturali. Inizialmente le organizzazioni di interesse offrono un sostegno contingente ai candidati, ma successivamente il rapporto tra organizzazione di interesse e organizzazione politica si fa sempre più di interdipendenza. Tale è l'esperienza della maggior parte dei partiti agrari, di quelli confessionali e di molti partiti socialisti. In questo caso la mobilitazione tende a procedere lungo un unico cleavage definito dalle preesistenti organizzazioni di interesse di cui il partito è la mano politica. Un caso ulteriore è quello di uno sviluppo parallelo di forme organizzative tanto nel canale politico quanto in quello degli interessi, con una relazione di mutuo sostegno e

rafforzamento, e una rappresentanza che è più funzionale che territoriale, la quale ha luogo, anche in questo caso, lungo una ben definita linea di frattura sociale.

Il legame che alla fine si instaura può essere molto debole o del tutto assente. Può essere un legame in cui i gruppi di interesse sono visti come clientes dell'organizzazione partitica che scambiano sostegno mantenendo libertà negoziale; può trattarsi di un legame contingente, con alleanze e coalizioni più o meno strette basate su prossimità di interessi e similarità di obiettivi, ma prive di interpenetrazione organizzativa, ideologica e di personale; infine, il legame può essere di profonda interpenetrazione, con i due tipi di organizzazioni che si rafforzano reciprocamente sovrapponendo personale politico, iscritti, base di sostegno e attività collettive e giungendo, in alcuni casi, fino alla dipendenza di una organizzazione dall'altra.Il modello originario di origine interna/esterna, di diffusione/penetrazione organizzativa e di legame con le associazioni di interesse determina in modo decisivo i caratteri organizzativi del partito, la sua autonomia dall'ambiente che lo circonda e la coerenza strutturale interna della sua organizzazione, esprimibile in termini di autonomia dei sottosistemi, controllo più o meno centralizzato delle risorse, ecc.

c. Sviluppi istituzionali

Gli sviluppi istituzionali che scandiscono la nascita dei partiti sono l'allargamento del suffragio e l'istituzionalizzazione dei parlamenti e del governo responsabile. Il primo processo pone le condizioni per la formazione di un largo mercato elettorale e innesca quindi spinte competitive all'organizzazione di tale mercato con riflessi sensibili sulle strutture organizzative dei partiti politici. Il secondo processo prende il via dallo sviluppo della rappresentanza parlamentare non distorta (voto uguale e riduzione degli ostacoli istituzionali alla trasformazione dei voti in mandati parlamentari) e si conclude con il pieno riconoscimento della responsabilità parlamentare del governo e il collegamento istituzionale tra maggioranza parlamentare e potere governativo.

L'esempio più evidente del ruolo decisivo giocato dagli sviluppi istituzionali nella nascita dei partiti proviene dagli Stati Uniti, dove, in presenza di un suffragio di gran lunga più ampio che in ogni altro paese europeo e di un esecutivo elettivo, lo sviluppo organizzativo dei partiti fu particolarmente precoce. Gli storici americani dibattono sulla data di nascita dei partiti moderni nel loro paese; anche senza ricondurre tale data ai primi dell'Ottocento e

al partito dei jeffersoniani, non vi è dubbio che negli anni 1820 e 1830 e in particolare durante l'era Jackson - quindi in grande anticipo anche rispetto agli sviluppi britannici - gli Stati Uniti presentavano già consolidate macchine elettorali, finalizzate essenzialmente alla canalizzazione del voto.

Tale sviluppo precoce dell'organizzazione elettorale è riconducibile alla grande 'democratizzazione' sociale e culturale ma anche politica, che aveva caratterizzato l'era di Jackson. Esso fu aiutato dall'entusiasmo politico che accompagnò l'elezione di quest'ultimo e che in 16 anni, dal 1824 al 1840, moltiplicò per sette la partecipazione elettorale, nonché dalle specifiche riforme politiche dei jacksoniani, come l'introduzione dell'elezione diretta degli elettori presidenziali, mentre prima i candidati alla presidenza erano scelti da conciliaboli del Congresso. Infine non va dimenticato che allo sviluppo e al consolidamento delle macchine elettorali americane contribuì in modo decisivo l'assenza di quelle riforme amministrative che in Europa avevano introdotto il reclutamento dei funzionari pubblici su base di merito o considerazioni di carriera. Tale assenza permise alle organizzazioni elettorali di fare dello spoil system uno strumento naturale di rafforzamento organizzativo e di canalizzazione del voto allo stesso tempo.

La natura e il ruolo che i partiti politici assumono nelle fasi storiche successive è plasmato in gran parte dagli sviluppi istituzionali iniziali. In quei paesi in cui la democrazia di massa ha avuto un'evoluzione graduale - all'interno di società caratterizzate da un preesistente elevato livello di pluralismo religioso, regionale, locale o ideologico - i gruppi politici si sono formati relativamente presto e l'aumento di potere delle istituzioni parlamentari ha contribuito ad avvicinarli ai centri di decisione politica. Quando nuovi gruppi e movimenti hanno iniziato a esercitare pressioni per essere rappresentati, lo sviluppo di forme di organizzazione esterne al parlamento è divenuta un'esigenza vitale e il processo di formazione dei partiti si è esteso, in un certo senso, dalle élites esistenti alla società, in un processo di ricerca competitiva di sostegno che ha lasciato spazio e ha permesso facile riconoscimento e legittimazione alle élites di altri gruppi sociali in espansione e organizzazione.

Al contrario, in quei paesi europei in cui forme e regimi autocratici prevalsero a lungo, lo sviluppo dei partiti presentò altri caratteri. Lo sviluppo dell'organizzazione dei partiti e il riconoscimento della loro legittimità incontrò grandi ostacoli. Le forze politiche tradizionali fecero sovente ricorso ad altre forze e istituzioni per contrastare lo sviluppo dei nuovi partiti

e anche quando dovettero infine fare ricorso, almeno nominalmente, al processo elettorale per difendere la loro posizione, i partiti cui diedero vita furono sovente più il sintomo del potere di chi li aveva organizzati che non la sua base. In queste situazioni di 'difficile entrata', molti partiti - specialmente, ma non solo, della nuova sinistra di classe - svilupparono atteggiamenti di opposizione totale e rigetto del sistema, assumendo caratteri di opposizione ideologica i cui toni estremistici possono essere considerati insieme sintomo e conseguenza della loro debole posizione e mancanza di influenza (v. La Palombara e Weiner, 1966; v. Daalder, 1966).

d. Persistenza storica delle divisioni partitiche

Ancora oggi i paesi occidentali differiscono notevolmente per il carattere e l'intensità delle linee di cleavages che sono alla base del conflitto politico organizzato. In parte queste differenze sono dovute a fattori obiettivi, ma, per lo più, risultano dalle circostanze e dalla misura in cui certi cleavages come la classe o la religione sono stati politicizzati (v. Rose, Electoral..., 1974). In altre parole, gli obiettivi conflitti potenziali che emergono da certe cesure storiche si politicizzano e si cristallizzano in alternative partitiche non solo a causa di dati obiettivi inerenti alla struttura sociale, ma anche in funzione di autonomi sviluppi organizzativi e delle modalità con cui le soglie istituzionali di sviluppo del suffragio, di corretta rappresentanza parlamentare e di liberalizzazione del regime e dell'accesso al potere esecutivo modellano le strutture di opportunità dei movimenti politici. In questo modo, la storia specifica dei conflitti politici del passato ha continuato a esercitare una grande influenza sulle lealtà politiche del presente e sul modo in cui nuovi problemi - talvolta non connessi a quelli su cui le lealtà originarie si erano create - sono stati presentati e affrontati.

Dal punto di vista del numero e del tipo di cleavages storici su cui si fondano i principali allineamenti politici, i sistemi partitici occidentali sono estremamente diversificati. È possibile classificarli sulla base della complessità delle strutture dei cleavages che li caratterizzano. Vi sono sistemi partitici - sovente definiti 'omogenei' - nei quali particolari sviluppi storici hanno fatto sì che il sistema si strutturasse sulla base di un cleavage predominante - normalmente quello di origine economica - inerente ai conflitti produttivi e distributivi: caso esemplare è quello britannico. All'estremo opposto abbiamo, soprattutto

sul continente, casi di multipartitismi che riflettono una sovrapposizione e una intersecazione di numerosi cleavages, alcuni dei quali di lontana origine preindustriale, come nei casi tipici dei Paesi Bassi, del Belgio e della Svizzera. Nei Paesi Scandinavi permangono tuttora segni profondi di antiche fratture politiche tra centro e periferia, che mantengono un'espressione politica istituzionalizzata nei partiti di origine agraria.

Appunto perché i partiti sono qualcosa che emerge dalle linee di frattura storica e che allo stesso tempo rafforza la natura e l'identità di queste ultime, si è potuto parlare di un 'congelamento' dei partiti europei secondo le linee di divisione che dominavano la competizione politica nell'epoca dello sviluppo del suffragio (v. Lipset e Rokkan, Cleavage..., 1967). Da questo punto di vista, il mutamento di lungo periodo dei partiti si può studiare in termini di attenuazione e perdita di rilevanza politica dei cleavages tradizionali e originari, di apparizione di nuovi cleavages, addirittura di rivitalizzazione di cleavages tradizionali o, in maniera più complessa, di interazione tra questi tre processi.

Negli sviluppi più recenti dei sistemi partitici europei si sono avuti sintomi di tutti questi processi. Alcuni paesi hanno visto una rinascita di conflitti tra centro e periferia, presentatisi talvolta come semplici richieste di autonomie locali e di riconoscimento di identità etnico-culturali diverse, oppure - come nel caso di Belgio, Gran Bretagna e Spagna - in maniera più profonda e dirompente con l'emergere di potenti movimenti autonomisti. In altri casi si è invece sottolineata la decrescente capacità di aggregare identità politiche di cleavages tradizionali come quello religioso - minato dalla progressiva secolarizzazione della società - e quello di classe - attaccato da profondi processi di differenziazione socio-professionale che tendono a sgretolare le identità di classe. Infine, molti osservatori hanno visto in nuovi movimenti, come quelli ecologisti e femministi, o in nuove istituzioni, come il Welfare State, la capacità di creare nuovi cleavages destinati, almeno in parte, a dar vita a nuovi partiti o almeno a mutare le dimensioni di conflitto che oppongono quelli di più antica data.

3. I tipi di partiti

Già nel 1741 Hume avanzava una distinzione tra partiti d'interesse e di principio (affection), giudicando comprensibili e ragionevoli i primi e incomprensibili e deleteri quelli basati su principî astratti e speculativi (v. Sartori, 1976). Naturalmente il dibattito inglese di quel

periodo, così come quello che si svolse nella Francia postrivoluzionaria, riguardava partiti che ancora non si differenziavano dalle antiche fazioni, costituiti da gruppi ristretti di élites, privi di ogni reale organizzazione e visti ancora come espressione delle contemporanee lotte ideali e spirituali intorno al bene comune. Bisogna attendere i processi di democratizzazione istituzionale e di modernizzazione socioeconomica della seconda metà dell'Ottocento per trovare un'attenzione maggiore alla forma organizzativa del partito politico. Le due opere fondamentali sull'organizzazione dei partiti di Ostrogorski (v., 1902-1903) e di Michels (v., 1911) diedero il via allo studio tipologico dei partiti nella loro forma moderna. Il primo analizzava accuratamente i partiti-macchina elettorale degli Stati Uniti e i partiti liberale e conservatore inglesi; il secondo si occupò del partito socialdemocratico tedesco, che costituisce il prototipo del partito classista di massa.

Sulla base di questi studi, Weber (v., 1922) propose alcune distinzioni di tipo ideale destinate ad avere in seguito un largo successo. Inserendo l'analisi del partito nella più ampia sociologia del potere nello Stato, Weber distingue i partiti di patronato - cioè tesi esclusivamente al conseguimento di una posizione di potenza per il loro capo e all'occupazione di cariche amministrative per i seguaci - dai partiti di classe o di ceto - che agiscono coscientemente nell'interesse di un gruppo sociale - e dai partiti ispirati a un'intuizione del mondo (ideologici, diremmo oggi), vale a dire organizzati in base a principî astratti relativi a una particolare visione del mondo e del suo futuro. Weber sottolinea per primo l'importanza delle modalità di finanziamento dei partiti per comprenderne la natura. Se i candidati sopportano il maggior peso delle spese elettorali, i partiti si configurano come plutocrazie dei candidati; se i fondi vengono invece da mecenati o gruppi industriali ed economici il partito si presenta come rappresentante di interessi specifici; infine, se il finanziamento è ottenuto attraverso l'apparato del partito, i candidati risultano dipendenti dai funzionari di partito.

Ancora più influente sulla riflessione successiva è la distinzione weberiana elaborata in un secondo tempo tra partiti di notabili e partiti di massa. Il primo tipo è caratterizzato da un personale politico che in base alla propria posizione economica autonoma si dedica all'attività politica in modo non professionale. I suoi membri si riuniscono solo periodicamente, in occasione delle elezioni, per preparare le liste dei candidati e la campagna elettorale. Il partito è organizzato sulla base di comitati elettorali e il rapporto tra esso e i ristretti gruppi di elettori non è basato su meccanismi di delega, ma sulla fiducia

verso chi la pensa allo stesso modo. Il partito di notabili è, in definitiva, una sorta di associazione basata essenzialmente sugli strati borghesi e possidenti in una situazione di ristretta competizione elettorale.

I partiti di massa hanno invece una forte e articolata organizzazione con un personale politico professionale e a tempo pieno, che trae, cioè, il proprio sostentamento dalla politica stessa. Weber vede nei partiti di massa un altro esempio della prevalenza dei processi di razionalizzazione e burocratizzazione che caratterizzano insieme lo sviluppo sociale e democratico. L'organizzazione del partito di massa ricalca quella della burocrazia statale, presentandone gli stessi attributi: rapidità di decisione, uniformità, gerarchizzazione formale, disciplina e segretezza; attributi che ne fanno uno strumento politico molto più efficiente ed efficace dei partiti di notabili. Sotto la spinta della competizione da parte del partito burocratico di massa, anche i partiti di notabili di origine parlamentare devono sviluppare legami con organizzazioni di interessi esterne al parlamento, radicate nella società e ben organizzate.

Nelle categorie di Weber il partito è caratterizzato principalmente come strumento per il raggiungimento del potere e viene data poca attenzione alla funzione che esso svolge verso i membri e i gruppi sociali. A questo aspetto dà invece rilievo l'analisi di Sigmund Neumann (v., Modern..., 1956) che propone un'altra tipologia dei partiti politici, distinguendo tra partiti di rappresentanza individuale e partiti d'integrazione, suddividendo poi quest'ultima categoria in partiti di integrazione democratica e partiti di integrazione totale (o totalitaria). Il partito di integrazione individuale riecheggia i caratteri di quello di notabili di Weber; più innovativo è invece il contributo di Neumann nell'analisi dei partiti di integrazione. Il genere di rapporto che questo tipo di partiti stabilisce con i suoi membri è molto più impegnativo: esso implica non solo il finanziamento diretto attraverso l'iscrizione, ma anche l'influenza sulla vita quotidiana del militante, in quanto l'insieme delle organizzazioni e attività partitiche accompagna e coinvolge i suoi membri 'dalla culla alla tomba'. In altre parole, il partito di integrazione sociale si rivolge a gruppi sociali specifici, che cerca di mobilitare e incorporare nella vita del partito. La sua forma organizzativa caratteristica è quella delle organizzazioni ancillari, che sotto gli auspici del partito cercano insieme di rispondere agli interessi e di attrarre e legare al partito categorie specifiche di cittadini: donne, giovani, sindacalisti, cittadini alla ricerca di specifiche forme di ricreazione, ecc. Di fatto il partito mira a trasformare almeno tendenzialmente ogni elettore in un iscritto e ogni iscritto in un

militante. Questi ultimi portano avanti il lavoro di educazione politica dell'elettorato effettivo e potenziale del partito, costituiscono manodopera senza costo e, in molti casi, si impegnano in programmi di assicurazione e in attività di assistenza e protezione legale.

Il partito di integrazione sociale è, in definitiva, una risposta politico-organizzativa allo sviluppo della politica di massa, che comporta la necessità di organizzare e mobilitare nuovi gruppi di elettori precedentemente esclusi dalla competizione politica, un compito rispetto al quale i tradizionali partiti di rappresentanza individuale risultano inadeguati. I principali prototipi del partito di integrazione democratica sono, per Neumann, i partiti socialisti e quelli religiosi, mentre i partiti bolscevichi e fascisti rappresentano il prototipo del partito di integrazione totalitaria. Si tratta di partiti nuovi rispetto alle formazioni emerse nella fase liberale del suffragio ristretto e della politica elitaria. La differenza che Neumann istituisce tra integrazione democratica e totalitaria non si riferisce, quindi, al carattere fondamentale del rapporto tra partito e società, ma piuttosto al livello di inclusività e al raggio di integrazione che i due tipi di partiti richiedono. Nel caso dei partiti di integrazione totalitaria questa implica una totale e incondizionata adesione al partito medesimo, che finisce per soffocare ogni relativa libertà di scelta e coinvolge tutti gli aspetti della vita sociale del membro e del cittadino.

La classificazione dei tipi di partiti viene in buona parte sistematizzata nel secondo dopoguerra dal lavoro di Duverger (v., 1951), che per molti aspetti riprende e riutilizza categorie elaborate precedentemente. Duverger riecheggia Weber e Neumann distinguendo i partiti in base all'origine interna o esterna al parlamento (v. § 2b) e al livello della partecipazione politica interna: partiti di quadri e partiti di massa, ma propone distinzioni più originali sotto il profilo della struttura organizzativa. Egli distingue, in primo luogo, tra partiti di massa a struttura diretta - basata su un'adesione individuale - e indiretta, quando la struttura organizzativa è costituita da una serie di associazioni - come sindacati, cooperative, mutualità, organizzazioni professionali, ecc. - che si sono unite in una organizzazione elettorale unica. In questo caso il membro del partito non è l'individuo, ma il gruppo sociale o professionale a cui egli appartiene e l'adesione collettiva è involontaria.Sono numerosi i partiti agrari, cattolici e socialisti di origine indiretta e alcuni di essi sono sopravvissuti fino a oggi - come i partiti laburisti britannico, norvegese e svedese - nonostante una generale tendenza di sviluppo che ha portato a una recisione dei legami istituzionali tra partiti e gruppi socio-professionali. Ma anche se tali rapporti non sono più istituzionali, rimane un

forte legame tra il partito e le organizzazioni che gli hanno dato vita, come si riscontra nel caso del partito cattolico e socialista in Austria.

Altrettanto rilevante è la distinzione che Duverger opera tra i partiti a seconda degli elementi organizzativi di base su cui si fondano e delle conseguenze che essi hanno sulla loro natura: organizzazioni partitiche fondate sui comitati (o caucus), le sezioni, le cellule, o la milizia. La cellula costituisce storicamente l'unità di base organizzativa dei partiti comunisti. Per le sue ristrette dimensioni, la sua coesione sociale e l'assenza di contatti orizzontali tra unità, essa favorisce un notevole controllo sociale e la disciplina dei membri che la costituiscono, rivelandosi particolarmente adatta alla propaganda e alla mobilitazione politica a fini rivoluzionari di un gruppo sociale omogeneo e coeso. La sezione, invece, è l'unità di base tipica dei partiti socialisti europei. Essa ha base territoriale ed è quindi più aperta della cellula e anche più eterogenea socialmente. Di fatto, l'organizzazione incentrata sulle sezioni territoriali è stata adottata progressivamente da tutti o quasi i partiti politici, inclusi quelli comunisti le cui cellule si sono rivelate: 1) potenzialmente in conflitto con l'ambito di azione delle organizzazioni sindacali; 2) inadatte a far fronte alla crescente importanza del luogo di residenza rispetto a quello di lavoro; 3) incapaci di apertura e cooperazione con altri gruppi sociali e politici.

Il comitato costituisce per Duverger la base organizzativa di due tipi di partiti per altri versi distinti. Il carattere ristretto del comitato, la sua natura non espansiva, la sua composizione basata su una tacita cooptazione e il suo riferimento territoriale alla circoscrizione elettorale ne fanno un'unità che caratterizza sia l'organizzazione dei partiti di notabili dei regimi censitari, sia - anche se con alcune differenze - il tipo molto speciale dei partiti statunitensi. Questi ultimi sono alquanto diversi dalla generalità dei moderni partiti europei, in quanto da sempre privi di una struttura formale basata su una gerarchia di unità organizzative. Si tratta di alleanze di comitati elettorali locali, i cui organi centrali sono interessati e attivati essenzialmente per la propaganda elettorale e non controllano quindi la macchina del partito nel suo complesso. Il risultato è una disciplina partitica debole nei corpi legislativi e una linea di distinzione tra iscritti ed elettori resa incerta dal ricorso a processi elettorali aperti ai sostenitori (membri o no dei partiti) per la scelta dei delegati e dei candidati (v. Epstein, 1967).

L'ultima struttura di base che Duverger discute è la milizia, un'organizzazione privata a carattere militare, disciplinata e con una simbologia di uniformi e di insegne. Questa

organizzazione segna il punto di rottura del partito con l'azione elettorale e parlamentare, e rappresenta quindi uno strumento tipicamente eversivo. Le organizzazioni di miliziani sono un'innovazione dei movimenti fascisti europei, anche se la milizia non è un principio organizzativo puro, poiché a essa si associano quasi sempre altre unità di base come la cellula o la sezione.

Questa classificazione delle basi organizzative viene sviluppata da Duverger prendendo in esame l'articolazione generale che le lega le une alle altre e con le organizzazioni centrali. Egli differenzia partiti ad articolazione forte o debole, prevalentemente verticale o orizzontale, centralizzata o decentralizzata. Quello di Duverger rimane ancora lo sforzo più sistematico per una tipologizzazione dei partiti secondo criteri organizzativi.

Tra i tentativi di ulteriore caratterizzazione è necessario citare quello di G. Almond, che attribuisce ai partiti la funzione di aggregare interessi articolati da altri gruppi e li distingue a seconda dello stile prevalente con cui adempiono tale funzione (v. Almond, 1956). I partiti possono essere orientati alla contrattazione pragmatica, aggregando interessi - rappresentati e combinati in quanto tali - in alternative politiche attraverso meccanismi di negoziazione e conciliazione. All'opposto idealtipico si colloca il partito Weltanschauung o ideologico, il cui stile di aggregazione si basa sulla definizione di fini ultimi e il cui programma non è il risultato dell'aggregazione, ma il punto di partenza per la sua ridefinizione e riconduzione alla Weltanschauung tipica del partito. La proposta di Almond si riassume in una contrapposizione tra pragmatismo e ideologia e sembra ricondurre - pur nelle mutate situazioni storiche - alla distinzione di Hume tra partiti di interesse e di principio, anche se va sottolineato l'interesse del legame stabilito da Almond tra questo fattore e le modalità di aggregazione degli interessi.

Un'ulteriore analisi tipologica del partito politico è avanzata da Kirchheimer, la cui tesi sul moderno partito pigliatutto ha avuto un notevole impatto sulla discussione politica successiva (v. Kirchheimer, 1966). La tesi di Kirchheimer può essere sintetizzata come segue: nella condizione contemporanea di diffusione di orientamenti sempre più laici, di consumo di massa e di offuscamento delle linee di divisione di classe, i partiti politici di massa sono soggetti a forti pressioni verso una trasformazione ideologica e organizzativa. In primo luogo, verso un'attenuazione, se non un abbandono, del tenore ideologico originario. In secondo luogo, verso un ulteriore rafforzamento dei vertici e della leadership dei partiti, in quanto tale leadership necessita di un'autonomia crescente dall'organizzazione partitica

per ottenere l'allargamento del sostegno. In terzo luogo, e come conseguenza, verso un ridimensionamento del ruolo degli iscritti e degli attivisti. In quarto luogo, verso una tendenza a sottolineare meno il rapporto del partito con una specifica classe gardée o clientela particolare, in favore di un partito che tende a reclutare voti in tutti i settori della popolazione. Infine verso un'apertura crescente a una pluralità di gruppi di interesse autonomi rispetto al partito.

Il partito che emerge da questi sviluppi è per Kirchheimer un partito sempre più pragmatico, affidato all'immagine di massa dei leaders e alla politica dei media, socialmente più eterogeneo e aperto alla penetrazione da parte dei gruppi di interesse. Esso si adatta meglio agli imperativi della competizione politico-elettorale attuale. È importante sottolineare che la tendenza verso il partito pigliatutto rappresenta per Kirchheimer una modificazione strutturale della forma del partito politico. La trasformazione origina dalla necessità di adottare standard di selezione della leadership basati sempre più sulla conformità dei suoi valori al sistema di valori della società nel complesso e sempre meno, invece, sulla conformità al sistema dei valori predominante nell'organizzazione politica. Ciò ha poi un'influenza diretta sulla natura ideologica-organizzativa complessiva del partito.

L'analisi di Kirchheimer è ricca di ipotesi di sviluppo e ha stimolato la ricerca sulle trasformazioni strutturali e funzionali dei partiti nell'ultima parte di questo secolo. Nel suo solco altri contributi hanno identificato nuove tipologie di partito, enfatizzando uno o alcuni degli aspetti menzionati da Kirchheimer. Accentuando l'aspetto della professionalizzazione del personale partitico, del suo dominante orientamento verso l'elettorato, della sua crescente dipendenza dal finanziamento pubblico e del suo affidarsi alle issues e alla leadership indipendente a scapito dei rigidi profili programmatici, si sono coniati i termini di 'partito elettorale' o 'professionale-elettorale' (v. Panebianco, 1982) o di 'partito di cartello' (v. Katz e Mair, 1995), per indicare ulteriori evoluzioni del partito pigliatutto.

Questa rapida analisi evidenzia come la maggior parte degli autori abbia intravisto nelle proprie tipologie leggi di sviluppo storico a favore di un certo tipo di partito oppure fenomeni evolutivi di adattamento alle mutate condizioni dell'ambiente. Tuttavia, in nessuna fase storica si è verificata un'omogeneizzazione totale della natura dei partiti politici. Ogni fase ha lasciato sacche di resistenza e di rifiuto dietro di sé, contribuendo a rendere sempre più vario il panorama dei partiti politici occidentali. Ancora oggi, pur di fronte a una notevole standardizzazione nominale dell'organizzazione dei partiti e a un comune obbligo a

ricercare il sostegno elettorale più vasto, troviamo tracce di partiti che sono eredi diretti dei partiti di notabili e di quadri (il 'giscardismo' francese); partiti che conservano strutture indirette (socialdemocrazie svedese e norvegese e laburismo inglese); partiti organizzati internamente secondo rigide compartimentalizzazioni etnico-linguistiche (in Belgio); partiti ancora di stretta Weltanschauung religiosa (partiti protestanti olandesi); partiti che mantengono forti caratteri del partito di integrazione di massa (i partiti austriaci).

4. Le funzioni e il ruolo dei partiti politici

I partiti si differenziano anche per il ruolo che svolgono nel sistema politico, in relazione ad altre istituzioni e sottosistemi di esso. Si usa sottolineare a ragione la grande quantità di attività che i partiti compiono. Tuttavia, è meno evidente il grado effettivo in cui essi controllano queste attività. Il problema ha una dimensione storica. I partiti hanno dovuto 'conquistare' la legittimità, il ruolo e il peso che gli vengono attualmente riconosciuti lottando contro altre istituzioni e gruppi, quali le monarchie, le élites tradizionali, le burocrazie civili e militari. Il processo storico che ha portato al riconoscimento del diritto all'esistenza dei partiti, alla loro rappresentanza nei parlamenti, al controllo dell'esecutivo e, infine, all'accesso diretto a esso e finanche alla penetrazione delle burocrazie statali, si è sviluppato con tempi e modalità diversi. In alcuni casi i partiti hanno accresciuto la loro presa e penetrazione del processo politico precocemente e senza incontrare grandi resistenze, integrando con successo sia le élites tradizionali che quelle dei nuovi gruppi che chiedevano accesso politico.

In altri, élites e istituzioni tradizionali sono rimaste all'esterno dei nuovi partiti politici, mobilitando contro di essi le loro risorse, ostacolando il loro sviluppo e minando in parte la loro capacità di soddisfare le richieste di rappresentanza politica di nuovi gruppi (v. Daalder, 1966). Questa permeazione partitica si può valutare attualmente in termini di controllo più o meno vasto e più o meno profondo dei processi del sistema politico (v. King, 1969). Bisogna concentrare l'attenzione non tanto sul partito - che svolge sempre un'infinità di attività importanti - ma sui processi del sistema nei quali il partito è coinvolto.

a. La strutturazione del voto

Il ruolo più importante tradizionalmente attribuito ai partiti è quello della strutturazione del voto. Naturalmente, i partiti sono per definizione gli attori della strutturazione del voto, in quanto partecipano alle elezioni. Le campagne elettorali hanno visto scomparire, salvo rare eccezioni, candidati 'indipendenti'. Ciononostante, quello che conta non è tanto che i voti vadano ai partiti e ai loro candidati, ma che il partito sia l'elemento principale di orientamento delle opinioni rispetto ad altre potenziali agenzie. Gli studi sul comportamento elettorale hanno mostrato che in tutti i paesi occidentali una larga parte dell'elettorato ha sviluppato profondi legami di identificazione con i partiti e vota per essi indipendentemente da altre considerazioni, quali la preferenza per un candidato o personalità politica o la rilevanza personale di uno specifico problema. Queste identificazioni partitiche sono rimaste a lungo stabili e si sono trasmesse da una generazione all'altra attraverso la socializzazione politica familiare (v. Converse, 1969).

Tuttavia la personalità individuale dei candidati gioca un ruolo importante soprattutto se il sistema elettorale - come in Francia e Gran Bretagna, negli Stati Uniti (e di recente in Italia) - prevede circoscrizioni uninominali. Se la percentuale di elettorato non identificato con i partiti è elevata, questi sono costretti a prendere chiaramente posizione sui problemi verso i quali questo elettorato mobile è più sensibile. In questi casi il voto, per quanto si esprima sempre necessariamente attraverso i partiti, è strutturato anche dai candidati e dalle issues, mentre per l'orientamento degli elettori può essere maggiormente determinante il ruolo dei mass media che quello del partito. Esistono differenze anche tra partiti in uno stesso sistema, determinate dalla diversità di densità organizzativa e presenza sociale. In definitiva, ogni elettorato nazionale o di partito è caratterizzato dalla sua composizione in termini di elettorato di identificazione ed elettorato mobile, che vota cioè in base a considerazioni di scelta contingenti (v. Parisi e Pasquino, 1977), e il peso relativo di questi gruppi influenza le scelte programmatiche e coalizionali dei partiti.

b. Integrazione-mobilitazione-partecipazione

Il ruolo giocato dai partiti rispetto alla integrazione politica ha contorni sfuggenti. È difficile valutare l'effettiva integrazione di cittadini e gruppi nell'ordine politico esistente, e ancora più difficile stabilire quale parte abbiano i partiti politici in questo processo. Per i processi di mobilitazione e partecipazione bisogna valutare in quale misura, nelle

democrazie contemporanee, l'attività politica prende la forma dell'attività partitica: in quale misura, cioè, la partecipazione degli individui politicamente attivi avviene attraverso i partiti (v. Pizzorno, 1966; v. Verba e altri, 1978). Sotto l'impressione dei forti movimenti collettivi sviluppatisi sul finire degli anni sessanta si è dichiarata aperta una 'nuova politica'. Di fronte alla natura oligarchica e burocratizzata dei partiti tradizionali, al loro orientamento verso la mediazione istituzionale più che verso la rappresentanza espressiva e alla loro incapacità di offrire validi canali di partecipazione alle nuove domande, la 'nuova politica' sarebbe prevalentemente caratterizzata dall'attivismo di nuovi movimenti e gruppi spontanei più idonei dei partiti a soddisfare le esigenze di partecipazione dei cittadini (v. Inglehart, 1977; v. Hildebrandt e Dalton, 1978).

Indubbiamente la capacità di mobilitazione dei partiti risulta oggi meno forte che nel passato; a tal proposito occorre tuttavia ricordare: 1) che i movimenti collettivi costituiscono, dal punto di vista storico, un fenomeno ciclico, che nei momenti culminanti assume sempre natura antipartitica; 2) che i partiti sono istituzioni comparativamente tra le più aperte, con una soglia bassa di incorporazione al loro interno di gruppi di minoranze attive e consapevoli.

c. Reclutamento del personale politico

Il reclutamento del personale politico è forse l'ambito di attività in cui i partiti hanno sempre più accresciuto il loro peso fino a oggi. Se per personale politico si intende quello che occupa posizioni rappresentative, il controllo del processo elettorale da parte dei partiti si risolve in un quasi monopolio. Il discorso è più complesso per il personale governativo. Negli Stati Uniti - ma anche in paesi europei come la Francia, la Finlandia, i Paesi Bassi - raramente i ministri sono espressione dei partiti, giacché sono in varia misura reclutati da altri gruppi quali le élites economiche, i vertici burocratici, i tecnici e gli specialisti. Se nel processo di reclutamento si include anche la scelta di individui per posizioni né rappresentative né governative - alti burocrati, amministratori di imprese economiche nazionalizzate, giudici costituzionali - la valutazione della 'presa' dei partiti e il successo con cui essi penetrano le strutture di altre burocrazie attraverso l'influenza nella selezione del loro personale si fa ancora più complessa. Per un giudizio comparativo bisogna considerare due fattori: 1) il rapporto di successione storica tra sviluppo della burocrazia

centrale, democratizzazione e sviluppo dei partiti; 2) le modalità di controllo del governo centrale.

Quando lo sviluppo delle burocrazie statali precede nettamente quello dei partiti, i tentativi di questi ultimi di assicurarsi il loro controllo sono frequenti. In paesi quali Francia, Germania prenazista, Austria asburgica e Danimarca, la burocrazia statale aveva sviluppato una forte indipendenza e legittimità che la collocava al di là e al di sopra dei partiti, garantendone non la neutralità, ma l'autonomia. I tentativi dei partiti di controllare tali burocrazie possono andare dall'istituzione dei gabinetti ministeriali tipici della Quarta Repubblica - composti da tecnici dell'amministrazione fedeli al partito del ministro, che facilitano con relazioni personali i contatti con una burocrazia chiusa e antipartitica - agli accordi proporzionali di divisione delle sfere di influenza su particolari servizi governativi (come in Austria e in Belgio). All'estremo opposto, si collocano quei paesi nei quali un'effettiva centralizzazione statale ha avuto luogo così tardi (e talvolta mai) che una burocrazia corrispondente all'idealtipo weberiano si è sviluppata soltanto successivamente ai (Stati Uniti, Gran Bretagna, Svizzera) o in concomitanza con i processi di liberalizzazione politica (Paesi Bassi). Ciò ha reso meno conflittuale il rapporto tra partiti e burocrazia statale e ha legittimato il principio del controllo politico su quest'ultima (v. La Palombara e Weiner, 1966; v. Dahl, 1966).

La seconda variabile è la modalità di funzionamento dell'esecutivo. Se tutti i partiti hanno eguali facoltà e possibilità di partecipare al governo, gli sforzi tesi a penetrare la burocrazia hanno modalità diverse rispetto ai casi in cui il controllo dell'esecutivo è appannaggio esclusivo e permanente di alcuni partiti. In Gran Bretagna la forte immunizzazione del civil service da nomine politiche e la tradizione di servizio leale verso il governo del momento è fenomeno certamente favorito dalla alternanza al potere dei partiti, che riduce i vantaggi della penetrazione politica della burocrazia. Per converso, la modalità italiana del 'sottogoverno' come appoggio e premio per i partiti governativi nasce ed è favorito dalle condizioni di monopolio dell'esecutivo da parte di detti partiti per circa mezzo secolo.

Peraltro, nel rapporto tra partiti e burocrazie pubbliche va sottolineato uno sviluppo paradossale. Nel dopoguerra, l'estensione dell'intervento statale in tutti i campi ha favorito la crescita delle burocrazie governative e paragovernative, il loro avvicinamento ai gruppi di interesse specializzati e il conseguente aumento della loro autonomia decisionale. Tale espansione ha allargato l'ambito potenziale di penetrazione dei partiti, aumentandone le

possibilità di spartizioni politiche. Allo stesso tempo, tuttavia, molti processi decisionali sfuggono al controllo dell'esecutivo e all'influenza partitica, riproponendo il problema del controllo politico delle burocrazie.

d. Aggregazione degli interessi e delle domande

Un'ulteriore, importante funzione attribuita ai partiti politici è quella dell'aggregazione in politiche e programmi generali degli interessi e delle domande che emergono dalla società. La logica elettorale espansiva del partito e la sua dipendenza dalla competizione elettorale dovrebbero garantire la sua sensibilità alle domande dei cittadini, facendone l'unica struttura in grado di svolgere democraticamente questo compito. Anche in questo caso si è parlato di crescenti difficoltà dei partiti dovute alla trasformazione del conflitto politico nelle società postindustriali. Mentre i conflitti del periodo di strutturazione della politica di massa concernevano beni collettivi e si basavano su comportamenti politici determinati da forti identità e forme di partecipazione aspecifiche, quelli attualmente prevalenti sono caratterizzati da interessi organizzati sulla base di calcoli molto specifici. Si tende alla rappresentanza organizzata di interessi ristretti per ottenere soddisfazione a domande sezionali articolate autonomamente. I fini di questi gruppi tendono a essere troppo particolaristici, mentre le solidarietà collettive più vaste risultano eccessivamente deboli perché i partiti riescano ad aggregarli con successo. In effetti, in tutti i paesi occidentali si assiste a una forte crescita di organizzazioni di interesse specializzate e allo stesso tempo a una tendenza a un allentamento dei legami tra partiti e gruppi di interesse (v. Schmitter, 1976). Questo allentamento risulta dagli sviluppi sia dei gruppi di pressione che dei partiti. I primi attenuano tali legami per mantenere migliori rapporti con governi multipartitici, per aver accesso presso agenzie burocratiche, per non danneggiare la loro rappresentatività, per ricorrere ad azioni 'dirette' piuttosto che mediate dai partiti. I partiti preferiscono proiettare immagini più generali e orientate all'elettorato globale rispetto a quelle di difesa di interessi specifici e tendono a preferire legami rappresentativi ad hoc a rapporti organici.

e. Formazione delle politiche pubbliche

Strettamente legato al problema delle capacità aggregative dei partiti è quello del loro ruolo nella formazione delle politiche pubbliche. Il problema è valutare l'influenza delle posizioni

programmatiche dei partiti sui programmi dei governi e sulle politiche da questi messe in atto. Alcune differenze sono imputabili a fattori istituzionali e coalizionali. Nei sistemi presidenziali o semipresidenziali il programma del governo è quello di un presidente dotato di legittimità autonoma. Nei sistemi parlamentari, in cui il governo è sostenuto da una maggioranza monopartitica, tale partito ha maggiore capacità di influenzare le politiche governative, anche in caso di notevole autonomia del premier. Per converso, i programmi di ampie ed eterogenee coalizioni sono il risultato di lunghe contrattazioni tra i leaders principali e la loro messa in atto è meno diretta e soggetta a controversia.Tuttavia, il problema della capacità dei partiti di influenzare il policy making va oltre il rapporto tra posizioni programmatiche e politiche del governo, e investe alle radici la capacità dei primi di avere una qualche influenza sul secondo. Si è infatti già rilevato che tali scelte sono sempre più determinate dai vincoli della crescente interdipendenza internazionale, da influenze economiche di breve periodo e dal consenso dei gruppi che effettivamente controllano le risorse per il successo delle politiche (v. Lehmbruch, 1979; v. Rokkan, 1975). Se lo sviluppo di programmi coerenti è reso difficile dalle citate difficoltà di aggregazione elettoralmente remunerativa, la messa in atto degli stessi è ancora più difficile. L'era dei programmi di medio o lungo periodo è in questo senso definitivamente tramontata (v. Castles, 1982; v. Calise, 1992).

5. I conflitti interni ai partiti

Fino ad ora abbiamo assunto che il partito costituisca un'unità coesa e agisca come tale, che sia, cioè, un attore unitario. Questa semplificazione è utile per molti approcci teorici e valida in molte circostanze, ma si rivela indifendibile in altre. Bisogna quindi addentrarsi nei processi decisionali interni, concependo il partito come un insieme di gruppi politici, di strati e di istituzioni in interazione sovente conflittuale. Da questo punto di vista non è importante il modello organizzativo formale del partito, ma l'insieme delle linee di conflitto reale al suo interno, che ne determinano i processi di decisione.

È difficile trattare questi problemi da un punto di vista generale, vista la grande varietà di situazioni e la natura spesso 'opaca' dei conflitti interni ai partiti. Per questo motivo è bene fare riferimento a tre dimensioni fondamentali di conflitto potenziale all'interno dei partiti.

La prima è quella che oppone il modello del partito degli eletti al modello della democrazia di partito; la seconda quella che oppone il partito come organizzazione centrale al partito come organizzazione locale; la terza quella che oppone il partito coeso al partito frazionalizzato.

La prima dimensione di conflitto riguarda quei processi e quelle tensioni che nascono dalle esigenze, spesso contrastanti, del duplice ruolo del partito: da una parte, forza istituzionale che forma e garantisce maggioranze parlamentari e coalizioni governative (partito parlamentare degli eletti); dall'altra, organizzazione 'privata' degli iscritti, cioè di cittadini che, senza alcuna responsabilità politica individuale, aspirano a influenzare le scelte dell'organizzazione di cui fanno parte (partito-organizzazione degli iscritti).

A livello ideologico la contrapposizione è tra due modelli di responsabilità politica e di democrazia. Il modello del partito parlamentare degli eletti implica che i leaders e i rappresentanti godano di un'ampia libertà di azione in considerazione delle loro prerogative ed esigenze politico-istituzionali. Essi devono il loro mandato costituzionale agli elettori e non agli iscritti; sono responsabili per la stabilità e la continuità del governo e del processo legislativo; non possono rimandare al partito ogni decisione da prendere, soprattutto quando lavorano in coalizione con altri partiti e sotto la pressione di circostanze in rapido mutamento. Il modello della democrazia partitica implica invece la responsabilità diretta di leaders ed eletti di fronte agli organi del partito e agli iscritti: essi, di fatto, devono la loro elezione alla selezione, alla nomina e all'appoggio del partito; devono mettere in atto la linea e le politiche da esso decise e consultarlo prima di modificarle; devono sottostare a regolari procedure partecipative e non a periodiche attribuzioni plebiscitarie di responsabilità (v. Michels, 1911; v. Eldersveld, 1964; v. Barnes, 1967; v. Wright, 1971).

Dietro queste opposte concezioni stanno tensioni reali che mettono di fronte diversi strati dei partiti: dai parlamentari ai leaders dell'organizzazione ai militanti agli elettori. I livelli di partecipazione interna ai partiti in grado di innescare e acutizzare tali tensioni variano da periodo a periodo. Nella fase costitutiva dei moderni partiti di massa prevaleva la sottomissione dei rappresentanti parlamentari al programma e al partito, anche se ciò era fonte di continui conflitti. Gli sviluppi recenti hanno contribuito a porre diversamente il problema. Da una parte si è avuta una vasta parlamentarizzazione delle leaderships partitiche, talché oggi è impossibile distinguere i due gruppi. Dall'altra, l'attenuarsi delle tensioni ideologiche (v. Thomas, 1975) ha ridotto la quantità e l'intensità della

partecipazione interna ai partiti e la rilevanza funzionale delle attività svolte dagli iscritti (v. cap. 4).

Rimane il fatto che le leaderships parlamentari presentano orientamenti ideologici attenuati dalla necessità di attirare voti da settori esterni al partito e dal realismo derivante dalle ripetute esperienze dei limiti amministrativi e dei negoziati politici connessi con la partecipazione governativa. Al contrario, quadri e attivisti hanno profili ideologici più marcati e atteggiamenti meno accomodanti. Si aggiunga che la caduta della partecipazione partitica ha accentuato la non rappresentatività dei militanti rispetto all'elettorato complessivo, aumentando il peso degli esponenti delle classi medie, con elevati livelli di istruzione, disponibilità di tempo per l'impegno politico e minore radicamento nei gruppi professionali e produttivi. Di fronte a elettorati partitici con un'ideologia nettamente meno strutturata di quella dei militanti e un minore interesse verso la politica, è possibile che i ciclici aumenti di partecipazione e di ruolo decisionale della base militante riducano la rappresentatività del partito rispetto al suo elettorato, con esiti elettorali talvolta catastrofici (v. Rose, 1974), come hanno testimoniato, negli anni settanta-ottanta, le esperienze del laburismo britannico, del socialismo olandese e della socialdemocrazia tedesca (v. Raschke, 1977).

La seconda dimensione di conflitto (centro-periferia) ha, almeno originariamente, natura gerarchica, e oppone le esigenze del centro di coordinare la politica con fini nazionali, a quelle della periferia, di garantire maggiore autonomia e aderenza alle condizioni locali. La misura in cui i processi decisionali e di nomina sono più o meno centralizzati dipende in parte da variabili istituzionali esterne al partito, in parte dal suo modello organizzativo interno. In un sistema elettorale basato su circoscrizioni uninominali, la scelta dei candidati è maggiormente condizionata, rispetto a quanto avviene nel caso delle grandi circoscrizioni e dei sistemi di lista, dal gradimento e dalla notorietà locale del candidato, fattore di cui è miglior giudice il partito a livello periferico. Se il governo locale è dotato di ampie autonomie, la necessità di affrontare situazioni particolari rispetto a quelle del centro nazionale e problemi a carattere territoriale e di rappresentanza 'esterna' può portare alla ricerca di soluzioni coalizionali difformi da quelle perseguite a livello centrale.

Per quanto riguarda il modello organizzativo, la tradizione dei partiti di integrazione sociale e di massa implica un controllo centrale abbastanza stretto sulla politica locale del partito, controllo che, per quanto percepito come legittimo dai membri stessi del partito, provoca

sovente tensioni interne. Questi problemi sono minori nei partiti di rappresentanza individuale, in cui gli iscritti giocano tradizionalmente un ruolo meno rilevante. In molti casi, tuttavia, è bene distinguere tra l'autonomia locale di un partito derivante dal ruolo della sua organizzazione nei processi politici locali e l'autonomia derivante dall'indipendenza di leaders locali dotati di risorse autonome, da una posizione, cioè, a carattere notabiliare.

La terza dimensione di conflitto potenziale, la divisione in frazioni, è quella più frequente e di maggior rilievo per i processi decisionali interni ai partiti. Essa interseca le due precedenti dimensioni e caratterizza il partito a tutti i suoi livelli. I conflitti di gruppo possono essere la base e lo strumento della circolazione delle élites, influenzare la percezione del partito da parte dell'elettorato, determinare la vita delle coalizioni parlamentari, addirittura surrogare in parte, nei sistemi a partito predominante e in quelli a coalizioni bloccate, la mancanza di effettiva alternanza governativa.

Naturalmente, riconoscere che l'interazione competitiva e il conflitto tra gruppi è alla base della vita dei partiti non equivale a dire che anche il frazionismo e le correnti lo siano. Anzi, sotto il profilo normativo queste ultime sono percepite come una degenerazione patologica e disfunzionale del primo. I gruppi interni ai partiti si distinguono tradizionalmente in base ai loro obiettivi principali e alle loro caratteristiche strutturali in frazioni ideologiche (o tendenze) e frazioni di potere (o fazioni). La distinzione analitica si scontra nella realtà con situazioni miste e con fenomeni di camuffamento dei fini, data la scarsa legittimità dei conflitti di potere rispetto a quelli ideologico-politici, ma si possono avanzare i seguenti criteri. Le tendenze ideologiche sono caratterizzate da un orientamento politico programmatico e dalla difesa di politiche e interessi di gruppi esterni al partito, dall'esistenza di un insieme stabile di atteggiamenti politici e ideologici sovente radicati nella tradizione storica del partito. Esse non corrispondono necessariamente a un gruppo di individui precisi, ma a una serie di predisposizioni politiche permanenti su un ampio arco di politiche e in genere non hanno forte coesione e organizzazione. All'opposto, le frazioni - o correnti - sono orientate primariamente alla ricerca del potere per i leaders e degli uffici per i seguaci, sono permanenti e relativamente coese, altamente organizzate, talvolta con uffici, organi di stampa e agenzie di informazione e di studio propri. Tra questi due tipi estremi - almeno in termini di fini, coesione e organizzazione - si colloca la grande varietà di frazioni partitiche (v. Sartori, 1973).

Il frazionismo ideologico è per tradizione più forte nei partiti programmatici della sinistra e in quelli di ispirazione religiosa. L'accento sui fini sociali ed economici, l'enfasi su una concezione partecipativa della democrazia e il riferimento a teorie generali dello sviluppo sociale hanno dato vita a perenni divisioni sugli obiettivi finali e sulle strategie e le tattiche per raggiungerli. Inoltre, per certi partiti di massa della sinistra o cattolici, il frazionismo ideologico ha talvolta origine in quello organizzativo, nel fatto che certi gruppi di interesse sono rappresentati più o meno formalmente all'interno del partito. Al contrario, i partiti di origine 'borghese', meno partecipativi, più individualisti e caratterizzati da minor enfasi programmatica, sono meno soggetti a una profonda frammentazione. Un'alta conflittualità ideologica può paralizzare il partito, fornirne un'immagine negativa presso l'elettorato e anche ridurne la capacità di mobilitazione politico-elettorale, nonché indebolirne in generale la leadership. Tuttavia, questi conflitti interni sono anche visti come il mezzo per garantire la democrazia e la partecipazione interne al partito.

Nonostante l'importanza dei conflitti di natura ideologico-politica, l'attenzione si è concentrata sul fazionismo di potere per gli effetti negativi a esso attribuiti. In Italia il fenomeno ha radici e diramazioni profonde e per spiegare la degenerazione di originari conflitti ideologico-politici in lotte di potere personale e di gruppo si sono sottolineati aspetti inerenti ai partiti stessi - quali l'eterogeneità del sostegno sociale, le regole organizzative che incentivano e premiano in termini di spoglie l'organizzazione di fazioni - o inerenti al sistema politico generale - quali la permanenza al potere dello stesso partito o coalizione per lunghi periodi di tempo, l'arretratezza di certe situazioni locali, le opportunità degenerative offerte alle ambizioni dei leaders dalla penetrazione partitica nell'amministrazione e nel sistema economico (v. D'Amato, 1965; v. Sartori, 1973; v. Zuckerman, 1975). Tra le conseguenze negative del fenomeno vi è la diminuita capacità di coordinamento del partito come attore unitario, e la minore stabilità della leadership e dei governi. Inoltre, l'accesso autonomo delle fazioni alle fonti di finanziamento provoca facilmente degenerazioni clientelari e corruzione. D'altra parte non va dimenticato che il fazionismo presenta anche vantaggi dal punto di vista del partito, soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione del sostegno elettorale e la soddisfazione delle ambizioni di leaders e seguaci.

Per concludere si consideri che le tre dimensioni dei conflitti interni - partito-eletti versus partito-membri, centro versus periferia, e frazionismo/fazionismo - si intersecano nella vita

politica quotidiana del partito. Frazioni di vario tipo possono avere basi locali specifiche e, quindi, presentare le loro rivendicazioni anche in termini di scontro con il centro. Conflitti tra leadership politico-parlamentare e organizzazione dei membri possono essere incentivati da frazioni esterne o poco rappresentate nella prima.

6. Il sistema partitico

Il sistema partitico è il risultato delle interazioni competitive tra le unità che lo compongono. Esso è definito quindi dalle parti che lo costituiscono, ma, allo stesso tempo, il modello di interazione tipico del sistema influenza la natura e il comportamento delle sue singole unità. In questo senso il sistema partitico è caratterizzato da proprietà che non appartengono alle unità partitiche singolarmente considerate (v. Sartori, 1976). Vanno dunque identificati i diversi modelli di interazione e le loro caratteristiche. Un tentativo di sistematizzazione può dividere gli studi sull'argomento a seconda dell'approccio usato e delle dimensioni prese in considerazione. Tratteremo quindi in successione gli approcci morfologici e quelli basati sulla competizione spaziale.

7. L'interazione tra partiti: aspetti morfologici

Le interazioni tra partiti dipendono in primo luogo dal numero delle unità interagenti, che indica il livello di complessità del sistema e quello di concentrazione-dispersione del potere al suo interno. La distinzione più antica oppone i sistemi bipartitici a quelli multipartitici. Sulla scia delle esperienze anglosassoni, la competizione elettorale tra due partiti con ambizioni governative è stata considerata un modello ideale perché: 1) massimizza la capacità degli elettori di determinare attraverso il voto chi governa e, quindi, di penalizzare chi governa male; 2) spinge i partiti ad adottare linee politiche realistiche e moderate per attrarre l'elettorato collocato al centro; 3) favorisce un'opposizione responsabile e pragmatica, poiché quest'ultima è consapevole di poter costituire, a breve termine, un governo alternativo. In altre parole, il bipartitismo pone le condizioni per processi politici caratterizzati da elevate aspettative di alternanza, proponendo altresì maggioranze

governative coese e che si assumono nette responsabilità politiche per la gestione della cosa pubblica.

A questo modello si è contrapposto quello negativo del multipartitismo, largamente desunto dai caratteri storici della Repubblica di Weimar, della Terza e Quarta Repubblica francese e dell'Italia pre- e postfascista. I suoi caratteri sono: 1) coalizioni multipartitiche estese ed eterogenee, risultato di lunghe consultazioni postelettorali e, quindi, non determinate direttamente dal voto degli elettori; 2) conseguente maggiore instabilità governativa; 3) difficile attribuzione da parte dell'elettore di meriti e responsabilità politiche; 4) stile politico esoterico derivante dalla complessa dinamica interattiva tra un numero elevato di attori; 5) nessun premio alla moderazione e al pragmatismo, ma incentivazione dello scontro ideologico per la caratterizzazione del proprio profilo politico (v. Duverger, 1951; v. Almond, 1956).

Questa netta contrapposizione tra bipartitismo e multipartitismo non ha tenuto alla verifica comparata. Da una parte, il bipartitismo puro si è rilevato caso così raro da configurarsi più come un'eccezione che come un modello. Anche per la Gran Bretagna - patria e prototipo delle caratteristiche positive del bipartitismo - tale caratterizzazione vale se si applicano regole di conteggio dei partiti basate sulla loro rilevanza sostanziale e non sulla loro mera esistenza e partecipazione alle elezioni. Infatti vi sono sempre stati partiti minori, schiacciati dalla legge elettorale maggioritaria uninominale. Il bipartitismo è dunque formula non di conteggio dei partiti, ma di interazione tra i partiti principali, quelli che hanno un impatto di rilievo sulla formazione delle maggioranze e dei governi. Nello studio della morfologia dei sistemi di partito non è quindi utile contare i partiti esistenti, bensì prendere in considerazione i partiti che 'contano', i partiti rilevanti sotto il profilo sistemico a causa del loro potenziale di coalizione o di ricatto (v. Sartori, 1976 e 1982).

Altrettanto si può dire della categoria del multipartitismo, che si applica a una varietà tale di casi da scoraggiare ogni generalizzazione riguardo al suo impatto sul sistema politico complessivo. Le differenze nella modalità di competizione tra sistemi a 3 o a 10 partiti possono essere di grande rilievo. Inoltre, il criterio numerico trascura l'influenza della forza elettorale. Il funzionamento e gli effetti di due sistemi pentapartitici, il primo dei quali presenta una distribuzione uguale delle forze elettorali mentre il secondo ha un partito che da solo è più forte degli altri 4 presi insieme, sono sicuramente molto diversi.

Per superare questo problema si sono introdotti criteri di analisi che prendono in considerazione il fattore della distribuzione delle forze insieme a quello del numero delle unità in competizione. Si è cercato di classificare i sistemi partitici a seconda della distanza, espressa in punti percentuali, che separa il partito più forte dalla maggioranza assoluta, il secondo partito dal primo, il terzo dal secondo e così via; oppure attraverso la somma dei voti dei partiti in ordine di forza decrescente; o, infine, attraverso il rapporto tra il partito più grande e gli altri (v. Lijphart, 1968). A questi tentativi Rae (v., 1971²) ha dato un contributo importante, sviluppando un indice di frammentazione del sistema partitico - misurabile sia a livello parlamentare che elettorale - che riassume in una misura unica variante da 0 a 1 queste due dimensioni. L'indice di frammentazione di Rae ha valore 0 nella situazione in cui tutti i seggi parlamentari (o tutti i voti, se lo si applica ai risultati elettorali) vanno a un solo partito, e valore 1 se ogni parlamentare (o ogni elettore) rappresenta un partito diverso. Questi sforzi di concettualizzazione e misurazione hanno introdotto ulteriori differenziazioni nella vasta ed eterogenea categoria del multipartitismo, distinguendo al suo interno diversi livelli di frammentazione e varie configurazioni di distribuzione delle forze con profonde implicazioni sulla dinamica del sistema partitico.

L'originaria opposizione tra bi- e multipartitismo è stata criticata e rivista non solo per le sue inadeguatezze descrittive, ma anche per quanto riguarda il suo orientamento normativo a favore del bipartitismo, visto come ideale di rendimento e funzionalità democratica. L'allargamento della ricerca comparata a paesi europei trascurati - i Paesi Scandinavi in particolare (v. Rustow, 1956) - ha messo in luce che esistono casi storici di multipartitismo estremo in paesi il cui sviluppo politico democratico è stato progressivo, senza scosse e crolli, e la cui vita politica non presenta i tratti negativi attribuiti alla frammentazione estrema dei partiti. Ciò ha reso necessario integrare i criteri numerici con altre dimensioni di analisi, per rendere conto delle diverse modalità di funzionamento di sistemi che sotto il profilo della frammentazione partitica sono simili.

Una scuola di pensiero ha attribuito il diverso rendimento dei multipartitismi funzionanti (in generale le piccole democrazie europee) e di quelli immobilisti (i casi sopra richiamati), al carattere più o meno omogeneo della cultura politica del paese. Alcuni sistemi multipartitici hanno come base culture politiche omogenee rispetto ai fondamentali valori democratici e alle regole del gioco, mentre altri sono caratterizzati da profonde fratture e discontinuità

nella cultura politica proprio su questi temi. Nei primi, la frammentazione del sistema non crea gli effetti di instabilità e immobilismo riscontrati invece nei secondi (v. Almond, 1956).

Tuttavia, l'interpretazione centrata sull'omogeneità e la secolarizzazione della cultura politica non si è mai attagliata all'esperienza di paesi come la Svizzera, i Paesi Bassi e il Belgio, caratterizzati dalla presenza di 'multipartitismi funzionanti', ma privi di culture politiche omogenee e secolarizzate ed anzi storicamente contraddistinti da profonde divisioni subculturali a carattere religioso, etnico e localistico, nonché dalla persistente presenza di cleavages di origine preindustriale. Questi casi hanno fatto riflettere su altre caratteristiche importanti per comprendere il rapporto tra formato del sistema partitico e rendimento democratico, e che fanno riferimento alla natura e alla profondità di certi cleavages tradizionali di tipo culturale (religione, lingua, etnia), all'organizzazione e coesione delle rispettive subculture e alla conseguente capacità delle élites partitiche di sviluppare atteggiamenti di cooperazione, compromesso e negoziazione. In altre parole, in questi sistemi caratterizzati dall'etichetta di democrazie consociative (v. Lorwin, 1966; v. Lijphart, 1969) il multipartitismo non è espressione di frammentazione politico-ideologica, ma risulta da una segmentazione culturale avente antiche radici che spiega in buona parte la maggiore moderazione e cooperazione tra le élites politiche rispetto ai sistemi frammentati lungo linee prevalentemente ideologiche.

Infine, nell'ambito di una più vasta e sistematica trattazione dei sistemi di partito, Sartori (v., 1976 e 1982) ha proposto una distinzione qualitativa del variegato insieme dei multipartitismi basata sull'introduzione di una dimensione diversa: la distanza ideologica che separa i partiti in competizione (o polarizzazione). Incrociando il numero delle unità in competizione e la distanza ideologica tra di esse la sua tipologia produce due tipi di sistemi multipartitici: quello moderato e quello polarizzato, caratterizzati rispettivamente da un numero medio-basso di partiti (fino a circa 5) e da una bassa distanza ideologica, e da un numero elevato di partiti (superiore a 6) e da una forte distanza ideologica. Le modalità di funzionamento di questi due tipi risultano estremamente diverse. Mentre il pluralismo moderato si assimila al bipartitismo per la sua competizione partitica bipolare, tendenzialmente centripeta e quindi moderante, quello polarizzato è caratterizzato da una competizione multipolare e centrifuga, da coalizioni centriste bloccate, da opposizioni bipolari, da difficoltà di alternanza governativa, da tendenze a un governo e un'opposizione

che non si comportano responsabilmente verso gli elettori, il cui voto non è elastico date le profonde diversioni del sistema.

La morfologia dei sistemi partitici può essere infine caratterizzata secondo criteri dinamici o coalizionali. Dal punto di vista della loro dinamica elettorale alcune tendenze temporali di rilievo sistemico riguardano: 1) la frammentazione del sistema - nel senso di una tendenza all'aumento o alla diminuzione del numero dei partiti; 2) la concentrazione dei voti su alcuni partiti, che acquista rilievo quando i mutamenti elettorali indicano tendenze di competizione centrifuga, che aumentano la forza dei partiti estremi, o centripeta, cioè di rafforzamento elettorale dei partiti centristi e moderati; 3) l'aumento o la diminuzione della volatilità nel sostegno elettorale e nella presenza dei partiti (v. Bartolini e Mair, 1990), con sistemi partitici che tendono alla stabilità nel tempo e altri caratterizzati dalla crescente instabilità (partiti flash; scomparsa di vecchi e nascita di nuovi partiti).

Quando lo si osserva sotto il profilo delle dinamiche coalizionali, il sistema partitico si presenta come strumento di produzione di maggioranze parlamentari e coalizioni governative (v. Pappalardo, 1978; v. Motta, 1992). La prima e ben nota dinamica è quella dell'alternanza al potere tra due partiti o tra due blocchi elettorali, secondo l'esperienza classica inglese e più recentemente francese. Una situazione di semi-turnover si verifica quando le coalizioni si alternano con un ricambio solo parziale, con qualche partito centrale che si mantiene costantemente nella posizione di perno della coalizione. Nella Germania Federale l'alternanza avviene tra socialdemocratici e democristiani, ma è determinata dal cambiamento di orientamento del piccolo partito di centro liberale. Una terza modalità è quella definita di ricambio periferico, situazione in cui le coalizioni governative vedono la permanenza continua di alcuni partiti di centro e un ricambio di alleati periferici. È il caso dell'Italia e dei Paesi Bassi, dove il ruolo di perno del ricambio periferico è svolto dai partiti di ispirazione religiosa. Un quarto modello, che potremmo definire di totale libertà coalizionale, è quello in cui tutti i partiti principali possono entrare in coalizione l'uno con l'altro, senza che esistano allineamenti privilegiati e bloccati, come è avvenuto tipicamente nella recente storia politica del Belgio.

Una situazione ancora diversa è quella della grande coalizione, cioè di coalizioni caratterizzate da una forza elettorale elevatissima e nettamente superiore a quella necessaria per raggiungere la maggioranza assoluta. Tali coalizioni hanno caratterizzato per lunghi periodi la Germania e l'Austria, e a tale modello sono riconducibili gli 'arrangiamenti

proporzionali' tipici del sistema politico svizzero. Infine, citiamo il caso in cui un partito da solo è in grado di ottenere una maggioranza assoluta dei seggi e si trova opposto a una serie di partiti che solo alleandosi tutti insieme possono sperare di raggiungere la maggioranza. Questa configurazione ha a lungo prevalso nei sistemi partitici irlandese, svedese e norvegese.Riassumendo, l'approccio morfologico ai sistemi di partito si è venuto arricchendo di dimensioni ulteriori rispetto all'originario criterio numerico, e la domanda di fondo è stata riformulata nel modo seguente: in quali condizioni, in quale misura e in quale direzione il numero dei partiti in competizione, la loro distribuzione di forze e le modalità di aggregazione di tali forze influenzano il modo in cui il sistema partitico svolge le sue funzioni in un regime democratico? Per rispondere adeguatamente a tale quesito bisogna prendere in considerazione un altro approccio alla problematica dei sistemi di partiti: quello dei modelli di competizione spaziale.

8. Modelli di competizione spaziale

I modelli di competizione spaziale originano da un'analogia tra la competizione economica di mercato e la competizione partitica (v. Downs, 1957). Essi prendono le mosse da una serie di postulati concernenti gli attori. Partiti e leaders appaiono in qualità di imprenditori che calcolano razionalmente le loro strategie di massimizzazione dei voti scegliendo i programmi a questo fine; gli elettori sono i consumatori che scelgono i partiti attraverso il voto, valutandone la prossimità alle proprie posizioni politiche. Entrambi sono, dunque, privi di ogni vincolo extra-razionale, quali quelli derivanti da adesioni e solidarietà di tipo emotivo, tradizionale e ideologico. Ciò permette di rappresentare la competizione partitica in termini spaziali, come ricerca di posizioni di massimo profitto in termini di voti su un continuum che rappresenta uno spazio comune nel quale si collocano sia gli elettori con le loro preferenze individuali, sia i partiti alla ricerca del loro sostegno. La dimensione spaziale, associata con l'assunto della razionalità e della piena informazione dell'elettore, porta a concludere che ogni elettore voterà per il partito che si colloca più vicino alla sua posizione. Quindi, data una certa curva della distribuzione delle preferenze degli elettori, i partiti competeranno per raggiungere e mantenere le collocazioni spaziali che garantiscono loro il più alto numero di voti possibile.

L'elemento dinamico esplicativo è costituito dalla distribuzione delle opinioni degli elettori sul continuum spaziale, descritto in genere in termini di sinistra-destra. Più precisamente, in ogni dato sistema partitico le tattiche competitive dei partiti dipendono dalla collocazione dell'elettorato intermedio che è possibile guadagnare con piccoli spostamenti, nonché dai rischi di perdere elettorato già acquisito a causa degli spostamenti stessi e dal rischio generale di veder emergere nuovi partiti in uno spazio di preferenze elettorali lasciato 'scoperto' e insoddisfatto. In tal modo è possibile avanzare interpretazioni e previsioni della dinamica competitiva di un sistema a partire dalla distribuzione delle posizioni degli elettori e del numero e della posizione dei partiti.

Gli assunti della razionalità e della piena informazione di elettori e partiti sono tuttavia scarsamente realistici; costituiscono uno strumento analitico per la costruzione di un modello che serve da punto di riferimento per valutare la misura in cui la realtà se ne discosta. Nella realtà il rapporto elettori-partiti è caratterizzato da legami di identificazione e fedeltà ideologica profondi e stabili nel tempo (v. cap. 4). Buona parte dell'elettorato non si comporta in base a calcoli utilitaristici, cioè non definisce la propria posizione nello spazio politico in riferimento alle sue preferenze su problemi specifici né è così informato da poter determinare la posizione del partito su tali problemi. In altri termini, la posizione degli elettori riguardo a molti problemi politici non è indipendente dal partito per cui votano, ma dipende dalla posizione di quest'ultimo (v. Budge e altri, 1976).

Questo fenomeno non inficia l'utilità dei modelli spaziali. Infatti in ogni elettorato esiste una certa frazione di elettori il cui voto è mobile, e può dipendere da calcoli, percezioni e valutazioni sui programmi dei partiti e sulle loro politiche. Queste minoranze di voto elastico creano gli stessi effetti competitivi nel sistema perché i partiti - se mirano a massimizzare i voti - si orientano verso di esse e rispondono alle loro preferenze più di quanto non facciano per quelle degli elettori identificati, la cui fedeltà elettorale è assicurata. In conclusione, anche in presenza di una riduzione del mercato elettorale che risulta dalla immobilizzazione di larghe fasce elettorali in forme di voto di identificazione, la dinamica dei sistemi partitici può lo stesso essere studiata con modelli spaziali, ammesso che siano stimabili la quantità e la collocazione spaziale delle minoranze di voto flessibile. Se questi settori di voto elastico sono collocati al centro dello spazio di competizione i partiti politici tenderanno a convergere verso di essi; al contrario, se la collocazione prevalente del voto

elastico è alle estremità non vi saranno incentivi in questo senso, ma piuttosto verso una polarizzazione della competizione.

Un secondo assunto dell'approccio spaziale presenta più gravi problemi: l'unidimensionalità dello spazio politico. È utile e realistico ritenere che gli elettori percepiscano la politica in termini di un unico spazio, che i partiti competano su di un'unica dimensione e che problemi vecchi e nuovi siano riconducibili a essa? Molte ricerche suggeriscono che le dimensioni di competizione in ogni sistema partitico sono plurime (v. Budge e Farlie, 1977). La stessa riflessione sui cleavages genetici porta a conclusioni in questa direzione. Tuttavia, si può argomentare che tra le varie dimensioni una ha carattere dominante per la competizione partitica ed è quindi la sola significativa per la dinamica del sistema; che va posta una chiara distinzione tra la multidimensionalità delle issues politiche e la unidimensionalità competitiva del sistema; che, infine, qualunque sia il numero delle dimensioni importanti per spiegare gli allineamenti politici, la maggior parte di esse - come quelle etniche, religiose, linguistiche - sono prevalentemente dimensioni di identificazione espressiva, piuttosto che di competizione effettiva (v. Sartori, 1982). Per molti aspetti è insomma possibile accettare, per i suoi vantaggi analitici, l'assunto della unidimensionalità dello spazio politico, lasciando alla ricerca il compito di mostrare in quali casi e misura questa assunzione sia utile. Rimane tuttavia valida, per l'approccio spaziale, la critica di staticità e determinismo. Vi mancano riferimenti al modo in cui i partiti influenzano e manipolano le dimensioni di competizione a loro più favorevoli e a come l'emergere di nuovi problemi e conflitti conduce a mutamenti della dimensione dominante di competizione.

A conclusione di questa sezione dedicata all'analisi dei sistemi partitici vale la pena di ricordare che, per quanto sia fruttuoso scegliere una delle principali prospettive di analisi e svilupparne a fondo le implicazioni, è evidente che esse sono strettamente legate tra loro. L'analisi della genesi dei partiti politici pone l'accento sul tipo, il numero e l'intensità delle principali linee di divisione che strutturano il sistema partitico. L'approccio morfologico pone in rilievo l'importanza del numero di unità in competizione e della distribuzione delle loro forze. Quello spaziale esamina le direzioni e le spinte della competizione. L'avanzamento dell'analisi tipologica e del funzionamento dei sistemi partitici passa attraverso un'integrazione di questi tre approcci. Per esempio, per valutare condizioni, risultati e possibili sviluppi di un sistema partitico che si aggrega in formato bipolare è necessario legare le condizioni morfologiche di questa costellazione con quelle che hanno

permesso la combinazione dei vari cleavages in blocchi contrapposti, con quelle che permettono il mantenersi di una tale situazione sulla base di una distribuzione delle preferenze e opinioni politiche degli elettori.

9. Obsolescenza o trasformazione: crisi del partito politico?

I partiti sono un'istituzione politica giovane. Per la maggior parte di essi la storia è meno che centenaria. E ciò mette in evidenza il loro enorme successo nel modellare e organizzare l'opinione pubblica, attraverso legami ideologici e organizzativi che li hanno in parte immunizzati dai profondi mutamenti di questo secolo. Possiamo giudicarli come un efficace meccanismo di stabilizzazione politica, all'interno di società a elevatissimi tassi di mutamento socio-economico-culturale. Tuttavia, si può anche sostenere che sono proprio questi loro caratteri ad averli resi prigionieri di divisioni e conflitti del passato, che essi stessi contribuiscono a riprodurre e che li rendono meno pronti a fronteggiare nuovi conflitti e domande che il rapido mutamento ripropone di continuo. In questo senso la crisi del partito politico, di cui attualmente si parla con insistenza, nasce dal catalizzarsi di lunghi periodi di mutamento socioculturale, con la loro influenza sui fattori determinanti degli atteggiamenti e dei comportamenti politici del pubblico; la tendenza all'erosione delle tradizionali divisioni sociali, soprattutto di natura religiosa e di classe; la tendenza alla rappresentanza organizzata di interessi specifici e ristretti, tesi alla soddisfazione di domande sezionali; la crescente consapevolezza che le condizioni di vita degli individui dipendono dalle politiche dei governi e dell'amministrazione, più che da ampi e duraturi conflitti collettivi condotti sotto la guida dei partiti; lo sviluppo di nuove forme di partecipazione politica che rifiutano l'aggregazione delegata delle loro domande, che richiedono forme dirette di decisione, che si organizzano su problemi e issues ristretti e nuovi, difficili da incorporare nei tradizionali profili politico-ideologici dei partiti.

Quindi, sul versante dell'input del processo politico - quello che li ha visti protagonisti dei processi di mobilitazione, partecipazione e integrazione dei nuovi gruppi sociali - i partiti sono talvolta giudicati obsoleti, di fronte a una rivoluzione cognitiva che ha notevolmente elevato il livello di competenza politica potenziale dei cittadini e al crescente peso dei mass media, che sembrano rendere inutile un'organizzazione tesa alla diffusione/interpretazione

del messaggio politico. Peraltro, l'obsolescenza dei partiti è vista talvolta anche come il risultato di una loro diluizione nell'ambiente sociale dominato dalle forze del mercato. Se un tempo i partiti rappresentavano gruppi e interessi distinti con programmi differenziati, la loro progressiva assimilazione al mercato li ha trasformati in 'imprese politiche', la cui logica di massimizzazione del sostegno li conduce a un'indifferenziazione dei prodotti programmatici, e lascia ad altre organizzazioni l'onere e l'onore di rappresentare più direttamente gli interessi e i valori di gruppi specifici e distinti di cittadini.

Sul versante dell'output politico, l'obsolescenza del partito è vista in chiave di incapacità di influire effettivamente sulla formazione e la messa in atto delle politiche pubbliche. Nella letteratura che per brevità possiamo etichettare con il termine 'neocorporativista' si sottolinea la crescente importanza di ordini negoziali tra attori non partitici - grandi gruppi di interesse, governi e burocrazie pubbliche - che determinando le macropolitiche pubbliche svuotano i partiti della loro capacità di indirizzo politico. Le decisioni politiche rilevanti sfuggono sempre più all'ambito decisionale dominato dal valore 'legittimità politica' (partiti, elezioni, parlamenti), per ricadere in quello dominato dal controllo effettivo delle risorse. Inoltre, il declino delle funzioni di indirizzo politico dei partiti deriva dai crescenti vincoli sovrastatali posti alle politiche stesse dall'interdipendenza economica, dalla crescente permeabilità dei confini statali, dalla rilevanza regolativa di 'autorità' non politico-partitiche (banche centrali, corti, authorities, ecc.), dalla costituzionalizzazione di certi fini politici. In questo caso, il principio della legittimità politica viene sostituito da quello della competenza tecnica.

In sé questi fenomeni sembrano porre sfide dirompenti al ruolo storico dei partiti politici sul finire del XX secolo. Tuttavia la tesi dell'obsolescenza sottovaluta la passata abilità di queste istituzioni nel gestire e superare problemi e sviluppi nuovi attraverso adattamenti ideologici, organizzativi e funzionali. Peraltro, la critica del partito politico è sovente viziata da una comparazione implicita tra una mitica 'età dell'oro' e la situazione attuale: i partiti erano un tempo i soli legittimi portavoce di chiari principî e distinti gruppi sociali, che integravano aggregandone le domande in programmi coerenti e comprensivi, e sono oggi degenerati nella burocratizzazione, nell'opportunismo e nella indifferenziazione delle loro basi sociali. Questo cliché è viziato da una enfasi normativa nostalgica per ciò che un partito dovrebbe essere. Inoltre, è il risultato di una idealizzazione ex post della realtà storica, che risulta dalla sopravvalutazione di alcune esperienze nella formazione dell'archetipo del partito

politico di massa (socialdemocrazia tedesca e svedese, laburismo e conservatorismo inglesi).Infine, del tutto incerta è la prognosi della critica del partito politico; cioè la cura da adottare o la soluzione da scegliere in una eventuale fase postpartitica. Nelle critiche rivolte ai partiti politici e nell'uso svalutativo del termine 'partitocrazia' traspaiono non di rado elementi normativi che richiamano antichi e mai sopiti sentimenti antipartitici di diversa origine culturale e politica. Vi riecheggiano concezioni tradizionali del monolitismo statuale e dell'indivisibilità del bene comune o dell'interesse nazionale, visioni idealizzate di modi alternativi di organizzare la vita politica, venate di ingenue speranze comunitarie di democrazia diretta e perfino di romantiche visioni del parlamentarismo prepartitico nel quale personalità 'indipendenti' fanno germinare il bene comune attraverso lo scontro delle idee. Né in questo dibattito si tengono sempre in debito conto i pro e i contro delle alternative possibili, e si calcolano i rischi di degenerazioni burocratiche, tecnocratiche e plebiscitarie insiti in una 'democrazia post-partitica'. I partiti politici hanno molti critici, molti antagonisti e un numero crescente di competitori, ma sembrano avere ancora ben poche alternative concrete e attraenti.

Enciclopedia del Novecento III Supplemento (2004)

di Gaetano Quagliariello

Partiti politici

Sommario: 1. Origini e sviluppi del moderno partito politico. 2. Il partito politico e i prodromi della 'terza ondata'. 3. Gli anni ottanta: la rivoluzione dei mass media. 4. La svolta del 1989 a Ovest. 5. La svolta del 1989 a Est. 6. Conclusioni.

1. Origini e sviluppi del moderno partito politico

Nella riflessione che Alexis de Tocqueville svolse sui moderni partiti politici nel corso del suo viaggio in America, si rintraccia una significativa distinzione tra 'grandi' e 'piccoli'

partiti. Questi aggettivi non si riferivano alle dimensioni. I grandi partiti, per Tocqueville, erano aggregazioni costruite intorno a principî politici condivisi; presupponevano, dunque, un'ideologia forte e strutturata, disprezzavano i particolarismi, anteponevano le ragioni della fede comune agli interessi dei singoli. I piccoli partiti, di contro, gli apparivano come formazioni a scarso contenuto ideologico, influenzate dalle personalità più che dalle idee, sensibili ai bisogni - anche e soprattutto materiali - dei loro membri (v. Tocqueville, 1831-1832; v. Matteucci, 1990).

Questa analisi contiene in sé gli elementi per fissare alcune distinzioni fondamentali nell'evoluzione storica dei partiti. Essa evidenzia, in particolare, il diverso sviluppo che i partiti ebbero nel mondo anglosassone e nell'Europa continentale, richiamando l'attenzione sul rapporto tra partiti e istituzioni. Tali elementi, però, furono ampiamente trascurati dagli scienziati politici che per primi analizzarono l'affermarsi dei partiti moderni e i loro effetti sullo svolgimento della vita politica, nonché sul funzionamento dei sistemi. Moisei Ostrogorski accomunò partiti inglesi e statunitensi in un'unica condanna, fondata sulla convinzione che lo sviluppo della 'macchina politica' sarebbe inevitabilmente entrato in conflitto con i principî e le istituzioni delle democrazie liberali. Per Ostrogorski (v., 1903) il rappresentante del popolo, un tempo libero e disinteressato nelle sue decisioni, era destinato ad assoggettarsi a un sistema dispotico e, a seguito di tale processo, alla politica come scontro di ideali sarebbe succeduto il primato della corruzione materiale e morale. Roberto Michels, dal canto suo, concentrò la propria attenzione sul Partito Socialdemocratico Tedesco. Egli ignorò il consiglio del suo maestro Max Weber di guardare anche, in chiave comparativa, ai partiti americani. Nei suoi scritti analizzò, così, la delusione del militante tradito dall'evoluzione dell'organizzazione alla quale aveva affidato le proprie speranze di cambiamento palingenetico. Il suo discorso risulta speculare a quello di Ostrogorski, anche se le conclusioni non sono molto diverse. Michels sottolineò i rischi ai quali sarebbero andati incontro i partiti rivoluzionari, che si sarebbero adattati a vivere all'interno di sistemi di tipo liberal-democratico e quindi si sarebbero inevitabilmente corrotti in senso oligarchico, rendendo fittizia la consistenza democratica del sistema (v. Michels, 1911).

Tra i grandi interpreti dei moderni partiti politici nella fase della loro affermazione, solo lo statunitense Abbot Lawrence Lowell mise l'accento sulle differenze tra 'modello anglosassone' e 'modello continentale', evidenziando come l'analisi della forma-partito fosse improponibile senza prendere in considerazione il nesso tra partiti e istituzioni. Secondo la sua ricostruzione (v. Lowell, 1889), i partiti negli Stati Uniti e in Gran Bretagna - seppure

con tempi diversi e differenziandosi sotto l'aspetto strutturale - erano divenuti funzioni dei rispettivi sistemi politici in quanto si erano sottomessi a istituzioni condivise, animando una contesa per il governo del paese che presupponeva la regola dell'alternanza al potere. Sul continente, invece, il forte tasso di ideologia aveva spinto i partiti a ricercare l'affermazione dei propri ideali anche al prezzo di destabilizzare le istituzioni: l'origine dei moderni partiti politici europei fu, anzi, spesso legata all'obiettivo di rovesciare un equilibrio istituzionale non gradito. In ogni caso, i membri dei partiti continentali avvertivano quasi sempre l'appartenenza alla propria formazione come prevalente rispetto all'appartenenza a un sistema e ai valori sul quale esso si fondava (v. Lowell, 1896).

Questa distinzione tra i due modelli emerse chiaramente quando nell'Europa continentale si inaugurò la grande stagione del partito politico. Essa fu una conseguenza della prima guerra mondiale (1914-1918), in quanto rappresentò una risposta sia alla massificazione della vita politica, sia alla radicalizzazione dello scontro politico che seguirono a quell'evento. Il partito di massa si affermò, allora, in quanto ritenuto il portato obbligato del processo di modernizzazione della vita politica (v. Maier, 1975). All'interno di realtà nelle quali i compiti della politica e le risposte che si attendevano da essa andavano dilatandosi, il partito divenne l'elemento centrale della costruzione sia di sistemi politici che rimasero nell'alveo delle regole democratiche - pur ricercando una revisione degli originari schemi liberal-parlamentari -, sia di sistemi di tipo autoritario o totalitario (v. Quagliariello, 1996). Il partito ebbe un ruolo imprescindibile nella costruzione istituzionale del comunismo sovietico e del nazismo tedesco, e una funzione di formazione, mobilitazione e inquadramento nel fascismo italiano.

La diffusa convinzione evoluzionistica secondo la quale il partito di massa europeo, ritenuto più adeguato ai bisogni della modernità, era destinato ad affermarsi in ogni contesto politico, agevolò la conferma della sua centralità anche dopo la seconda guerra mondiale. Nell'immediato dopoguerra, il partito si presentò come il centro della vita politica nei grandi paesi continentali usciti sconfitti dal conflitto e investiti dalla transizione alla democrazia (come Germania e Italia), o comunque caratterizzati da una profonda crisi politico-istituzionale (come la Francia). Si ritenne che l'affermazione del partito di massa rappresentasse una garanzia di stabilità per i sistemi politici e che, per questo, dovesse essere tenuta nel debito conto nella fase di elaborazione delle nuove carte costituzionali. La rottura della coalizione bellica, l'alba della guerra fredda e la conseguente necessità di convivere con consistenti forze antisistema - che regolavano i loro comportamenti sulla base

della considerazione prioritaria degli interessi internazionali dell'Unione Sovietica - giunsero tuttavia a smentire queste convinzioni. Se si presta attenzione ai tempi della ricostruzione istituzionale nei tre paesi citati, si deve, inoltre, notare che la nuova consapevolezza indotta dalla realtà della divisione dei blocchi li investì in momenti differenti della loro fase costituente. In Francia essa si presentò quando la Costituzione della IV Repubblica era già stata approvata. In Italia, invece, attraversò il periodo costituente cominciato prima dello scoppio della guerra fredda e conclusosi quando questa era, ormai, una realtà. In Germania, infine, la divisione del paese in zone di occupazione consentì nella parte occidentale di scrivere una carta costituzionale che tenesse conto del nuovo quadro internazionale e che, anche per questo, non affidò la stabilizzazione delle istituzioni esclusivamente alla centralità del partito politico di massa e all'accordo necessario tra i grandi partiti.

2. Il partito politico e i prodromi della 'terza ondata'

La nuova situazione europea fece sì che, dove la presenza di forti e radicati partiti antisistema non era stata neutralizzata a livello costituzionale, si cercasse di intervenire attraverso la modifica delle regole elettorali. L'obiettivo era quello di assicurare a coalizioni centriste la possibilità di governare, evitando così il ripresentarsi del 'male oscuro' proprio dei sistemi costruiti sulla centralità del partito, che si era già manifestato a Weimar dopo la prima guerra mondiale. Da quest'esigenza nacquero sia la legge elettorale degli 'apparentamenti', varata in vista delle elezioni francesi del 1951, sia la legge italiana che, nel 1953, prevedeva un forte premio per la coalizione che avesse superato la soglia del 50%. Queste nuove leggi elettorali sancirono la fine dell'illusione che un accordo permanente tra grandi partiti di massa potesse garantire la stabilità politica, e furono varate in una fase nella quale la forte mobilitazione che aveva fatto seguito alla guerra andava riassorbendosi. L'interazione tra questi due fenomeni segnò l'inizio di una lunga fase di declino del partito di massa, che fu più impetuoso ed evidente in Francia, dove la modifica del sistema elettorale aveva raggiunto il suo scopo immediato, più lento e nascosto in Italia, dove la riforma delle norme elettorali, a causa del mancato raggiungimento del quorum da parte della coalizione centrista, non determinò gli effetti auspicati dai suoi promotori.
L'inizio della lunga crisi del partito di massa europeo non fu, però, registrato con tempestività dagli studi dei politologi. Paradossalmente, il libro di Maurice Duverger (v.,

1951), che nell'analisi della forma-partito accredita un paradigma evoluzionistico fondato sulla convinzione che il partito di massa risponda meglio ai problemi posti dalla modernità, risale proprio al 1951. In questo stesso torno di tempo, d'altro canto, persino la politologia statunitense fu attraversata da un'evidente propensione per il partito di massa. Il modello di riferimento prevalente dei politologi americani divenne quello dei più strutturati partiti inglesi e, nella letteratura scientifica, non era raro imbattersi in critiche al presunto carattere amorfo dei partiti statunitensi (v. Pizzorno, 1969).

Solo con gli anni sessanta si avviò una riflessione critica, nell'ambito politologico, sulla centralità del partito di massa. Le analisi di Stein Rokkan (v., 1970) sullo sviluppo politico, di Seymour Martin Lipset (v., 1960) e Daniel Bell (v., 1960), di Gabriel Almond sulla civic culture (v. Almond e Verba, 1963) e di David Easton (v., 1965) sull'approccio sistemico convergevano nell'allargare il quadro e nel suggerire di inserire lo studio sulla forma-partito in contesti più ampi che, utilizzando approcci comparativi, sapessero prendere in considerazione le istituzioni, le ideologie e le culture diffuse. Su questa linea, il saggio di Otto Kirchheimer (v., 1966) sul 'partito pigliatutto' (catch-all party) decretò la definitiva crisi del partito di massa come modello di riferimento. Poco dopo, persino in Italia - dove la maggiore centralità dei partiti aveva reso meno visibile la loro crisi - si iniziò a prescindere dallo schema duvergeriano, sia attraverso studi che auspicavano nuove forme di democrazia in grado di relativizzare il ruolo dei partiti (v. Farneti, 1971), sia tramite analisi che prendevano in considerazione i soggetti politici 'inferiori' al partito (le correnti, i notabili, le reti di rapporti interpersonali). Per un'interpretazione compiuta e coerente dei partiti differente da quella di Duverger, si è dovuti arrivare ai primi anni ottanta, con lo studio di Angelo Panebianco (v., 1982).

In questa fase, d'altro canto, in Europa si erano già verificate modifiche fondamentali dei sistemi politici, che gli analisti dei partiti non potevano fare a meno di considerare. In particolare, la transizione francese dalla IV alla V Repubblica (1958) era avvenuta, almeno apparentemente, contro i partiti e con l'intento di spostare il potere verso l'esecutivo, ricercando, per quest'ultimo, forme di legittimazione che non passassero obbligatoriamente attraverso i partiti. L'evoluzione di quel nuovo sistema politico mise però in evidenza che dei partiti non era possibile fare a meno. La previsione dell'elezione diretta del presidente della Repubblica nel 1962 e, ancor più, l'esito della prima sperimentazione di quell'ipotesi nel 1965 misero in luce che persino sistemi presidenziali o semipresidenziali non avrebbero potuto evitare di assegnare un ruolo importante ai partiti politici. Nel 1965, infatti, il

tentativo del fondatore della V Repubblica, Charles de Gaulle, di trasformare l'elezione presidenziale in un dialogo esclusivo e privo di mediatori tra i candidati e gli elettori fallì (il fallimento fu sancito dal fatto che de Gaulle venne costretto al secondo turno dal candidato delle sinistre, François Mitterrand). Si comprese allora che anche nel nuovo sistema istituzionale, fondamentalmente diverso da quelli sorti in altri paesi europei all'indomani della guerra, vi sarebbe stato bisogno dei partiti, sebbene non si trattasse più dei vecchi partiti di massa, ma di organizzazioni al servizio del candidato-presidente. Prese allora avvio in Francia una profonda ristrutturazione della forma-partito, che portò alla nascita di una nuova forza a sinistra, dove il partito socialista di Mitterrand successe alla SFIO (Section Française de l'International Ouvrière), e all'edificazione di un vero e proprio partito gollista, che cercò di ovviare alla fragilità delle strutture preesistenti (v. Charlot, 1971). Da allora, il controllo di un'efficiente macchina partitica divenne un requisito quasi obbligatorio per prevalere in una competizione presidenziale. Si spiegano in tal modo sia le vittorie di uomini quali Georges Pompidou, Mitterrand e Jacques Chirac, sia le sconfitte di Valéry Giscard d'Estaing (nelle elezioni per ottenere un secondo mandato), Raymond Barre ed Edouard Balladur.

Nel decennio successivo, nel corso degli anni settanta, questa trasformazione dei partiti si rafforzò a seguito di un'evoluzione sociale che, per l'affermarsi delle logiche dell'età postindustriale, vide l'emergere di contesti sociali più frammentati e, anche per questo, maggiormente autonomi rispetto alla politica, caratterizzati da un minor grado di partecipazione e, infine, da una relativizzazione dell'importanza delle fratture che aveva segnato l'era dei partiti di massa.

Su un altro piano, però, la rilevanza del partito è stata rilanciata dall'avvio di quel ciclo di transizioni nelle quali Samuel Huntington (v., 1991) ha identificato l'esordio della cosiddetta 'terza ondata', che ha visto i regimi autoritari dell'Europa meridionale lasciare il posto all'edificazione di sistemi democratici. In Spagna, Grecia e Portogallo questa trasformazione si presentò con caratteri politici simili, anche in virtù delle analogie socio-economiche fra i tre contesti. Lo sviluppo economico di tali paesi, infatti, era stato caratterizzato da un lento processo di industrializzazione, che determinò un successivo, repentino passaggio da società agrarie a società in prevalenza terziarie. Il passaggio diretto, senza una fase di decantazione, dal primario al terziario favorì, così, l'emergere di tratti comuni nelle strutture sociali dei tre paesi. Essi mantennero una continuità di relazioni tipica delle società rurali, fondate sulla preminenza di legami parentali e rapporti individualistici di natura gerarchica, piuttosto che

su collegamenti di tipo collettivo e orizzontale, portato della sedimentazione dei processi di industrializzazione. Le esperienze dittatoriali, inoltre, contribuirono ulteriormente a saldare l'intreccio e la sovrapposizione tra modernità sociale e tradizionalismo politico (v. Sapelli, 1996).

Queste caratteristiche sociali concorsero a far sì che, nel processo di transizione dai regimi autoritari a quelli democratici, il passato giocasse in ognuno di questi paesi un ruolo fondamentale: sia sotto forma di eredità storica della quale tenere comunque conto, sia per quanto concerne il recupero di uomini e strutture del periodo dittatoriale e predittatoriale. Esse aiutano anche a comprendere perché le prime transizioni della 'terza ondata' fossero caratterizzate da una precaria legittimità delle nuove istituzioni, dall'edificazione di fragili strutture amministrative, infine dall'incapacità delle classi politiche di dar vita a nuclei dirigenti autonomi da pressioni di tipo clientelare e, ancor di più, da quelle dell'esercito che, seppure con obiettivi antitetici, in tutti e tre i casi giocò un ruolo assolutamente centrale.

In contesti di questo tipo, si può comprendere perché la funzione dei partiti politici fosse fondamentale. Questi si strutturarono in sistemi partitici tra loro non omogenei: in Portogallo e in Grecia prevalse la tradizionale frattura destra/sinistra, che segnò in modo persistente lo spazio politico (anche se in Portogallo il successo del partito socialista di Mario Soares garantì la spinta centripeta, isolando a sinistra le tendenze più radicali); in Spagna, invece, la prima fase della transizione si compì sotto il segno dell'UCD (Unión de Centro Democrático), una coalizione di partiti formatasi per impulso del presidente del Consiglio in carica, Adolfo Suárez, che legò il suo ruolo al passaggio tra i regimi, declinando poi velocemente e irreversibilmente (v. Cotta, 1995; v. Pridham, 1996).

Nonostante queste differenze, si può affermare che in tutti e tre i casi i partiti furono le strutture in grado di mediare tra passato e presente, di assicurare rappresentatività alle opposizioni sorte nel corso dei regimi autoritari e, contemporaneamente, a quei segmenti di classe dirigente che abbandonarono gradatamente il vecchio regime, descrivendo così una parabola dalla dittatura alla democrazia che non conobbe soluzione di continuità. Essi furono anche gli organismi che, seppure con modalità diverse, si confrontarono con gli eserciti e che - prima che si compisse la fase del consolidamento - supplirono all'insufficiente legittimazione delle istituzioni e assorbirono le tensioni derivanti da tale situazione, rafforzando con ciò la convinzione che l'avvento del regime democratico non possa fare a meno dei partiti politici (v. Morlino, 1995).

3. Gli anni ottanta: la rivoluzione dei mass media

A partire dagli anni ottanta, per comprendere l'evoluzione organizzativa e programmatica dei partiti politici non è possibile fare a meno di considerare il rapporto triangolare che si è instaurato tra il sistema politico, quello dei media e l'opinione pubblica. La radio prima e poi la televisione, come è noto, cominciarono a influire sulla politica e sulle sue forme di organizzazione sin dagli anni trenta. Negli anni ottanta, però, la 'mediatizzazione' della politica e l'assunzione da parte del sistema politico di formati comunicativi massmediali - che inevitabilmente hanno trovato riflesso nel rapporto tra partiti ed elettori - sono divenuti elementi strutturali della storia dei partiti (v. Mazzoleni, 1999). In questa fase tre processi paralleli, originatisi in epoche diverse, hanno raggiunto un punto di connessione, finendo per rafforzarsi a vicenda. Innanzitutto, la televisione si è affermata definitivamente come il mezzo principale della comunicazione politica per la sua capacità di consentire il contatto visivo diretto degli uomini politici con milioni di cittadini-elettori. Inoltre, si sono avviate dinamiche di privatizzazione e deregulation dei sistemi radiotelevisivi che, dopo essere state una peculiarità del sistema politico americano (non a caso caratterizzato da partiti poco strutturati e con un debole profilo ideologico), sono divenute una caratteristica comune a tutti i paesi occidentali. Infine, si è affermato nella prassi giornalistica un atteggiamento critico e polemico rispetto alla politica ufficiale, riscontrabile nell'analisi così come nel modo di concepire le notizie, anch'esso ampiamente debitore dell'esempio americano. L'avvento dell''era televisiva' ha determinato, come fenomeno complementare, la spettacolarizzazione e la personalizzazione del conflitto politico. David Altheide e Robert Snow (v., 1979) hanno evidenziato l'imporsi di una 'logica mediale' nella copertura dei fatti politici, che comporta il ricorso a forme di linguaggio imperniate sul sensazionalismo, l'utilizzo di tecniche di informazione frammentata al posto di analisi consequenziali e la preminenza degli aspetti 'coreografici', nonché di dettagli personalistici e spettacolari (v. Norris, 2000). Alcuni studiosi sono giunti a contrapporre la media logic alla party logic come forme conflittuali di costruzione della 'agenda politica' e di narrazione degli eventi (v. Mazzoleni, 1987). Nella realtà dei fatti, invece, la logica dei media e quella dei partiti hanno finito con l'interagire. I partiti politici europei - seppure con tempi differenti a causa di fattori legati sia alla struttura del sistema mediale (e dei rapporti tra soggetti politici e soggetti mediali), sia alle caratteristiche del sistema politico (presidenzialismo o parlamentarismo, legge elettorale proporzionale o maggioritaria, e così via) - hanno reagito

alla 'terza era' della comunicazione politica in modo analogo (v. Norris, 2000). Fino agli anni settanta il mezzo televisivo è stato da loro considerato una sorta di 'vetrina' adatta a iniziative non primarie, specialmente nel campo della propaganda. A partire dagli anni ottanta, invece, e con più forza verso la fine del decennio, i leaders di partito hanno cominciato a considerare la televisione non più come uno strumento da tenere sotto controllo ed eventualmente sfruttare per iniziative secondarie, ma come l'arena principale nella quale sono chiamati a operare coloro i quali hanno come fine l'acquisizione del consenso. Contemporaneamente, e non certo casualmente, si è gradualmente sviluppato anche in Europa quel modello di 'campagna permanente', il cui effetto è di estendere e radicalizzare il conflitto per tutto il corso del ciclo politico-elettorale (v. Blumenthal, 1980). In tal modo, l'arte di governare ha finito con l'inglobare la promozione e la propaganda politica permanente; per l'opposizione, la spettacolarità dei motivi di contestazione dell'esecutivo in carica è divenuta più importante della loro ineccepibilità tecnica.

Come si è detto, anche il fenomeno della personalizzazione della politica risulta strettamente connesso con l'emergere della televisione come mezzo principale di comunicazione politica. La televisione, infatti, premia le performances dei singoli rispetto alle strutture politiche e conferisce significato anche a elementi accessori della personalità, come il bell'aspetto, l'eloquio semplice, il carisma mediatico (v. Cavalli, 1992; v. Calise, 1994). In tal modo, l'affermazione di personalità mediatiche, per molto tempo legata a particolari caratteristiche di personaggi storici come Charles de Gaulle (un vero precursore per l'utilizzo che seppe fare della radio e, a partire dagli anni sessanta, anche della televisione), è divenuta una costante della vita politica occidentale.

Va considerato, infine, che la mediatizzazione della politica ha favorito la diffusione nell'opinione pubblica di sentimenti antipartitici e persino antipolitici (v. Dalton e Wattenberg, 2000). L'affermazione negli anni ottanta dei movimenti della 'nuova politica', come i partiti verdi (v. Poguntke, 2000) e, a cavallo tra gli anni ottanta e novanta, di movimenti e partiti neopopulisti (v. Mény e Surel, 2000), è stata anche la conseguenza della semplificazione del messaggio politico imposta dai mass media, che ha inevitabilmente premiato le formazioni in grado di reagire al diffuso sentimento di distacco nei confronti della politics as usual e di incarnare nuove esigenze presenti nell'elettorato (v. Mair, 1997).

Questo insieme di fenomeni non poteva che ripercuotersi in modo significativo sui partiti: sui loro profili programmatico-culturali così come sulle logiche organizzative. Per quanto concerne il primo aspetto, il 'partito pigliatutto' - che, come si è detto, era stato preso in

considerazione da Kirchheimer già negli anni sessanta - è divenuto, seppure con alcune varianti nazionali, il modello di partito 'convergente al centro' tipico di tutte le democrazie occidentali, assumendo la forma di un partito di professionisti della politica, costruito sull'obiettivo predominante di vincere le elezioni (v. Panebianco, 1982). Infatti, la necessità mediatica di dover comunicare all'intera opinione pubblica, e non più a fasce mirate di elettori, ha accelerato il processo di dismissione dei contenuti ideologici dei partiti, portandoli ad assumere profili programmatici sempre più generali e comprensivi (v. Wolinetz, 2002). Inoltre, i sondaggi, le analisi di mercato e in generale il marketing politico sono divenuti fattori in grado di condizionare i partiti non soltanto nel tempo limitato delle campagne elettorali, portando gli obiettivi e le affermazioni dei leaders ad adattarsi il più possibile e in forma permanente agli umori e ai desideri dell'opinione pubblica (v. Newman, 1999).

Per quanto concerne gli aspetti organizzativi, a questo punto non è difficile comprendere perché l'interazione tra media e politica abbia istituzionalizzato l'ascesa di partiti 'presidenziali', all'interno dei quali il leader deve anzitutto risultare un soggetto politico in grado di rappresentare efficacemente la propria immagine e quella della sua organizzazione attraverso i mezzi di informazione, subordinando a quest'esigenza le pratiche partecipative, di diffusione delle subculture e di approfondimento ideologico proprie dei vecchi partiti di massa. La politica mediatizzata, inoltre, accanto all'esplosione personalistica dei leaders a discapito della base dei militanti, ha favorito l'accentramento delle risorse economiche e dei processi decisionali nelle mani dei leaders di partito e del loro staff. Il capo del partito e, accanto a lui, la sua squadra di consulenti (in parte esterni allo stesso partito) esercitano un controllo pressoché totale sulla vita dell'organizzazione, definendone i tratti programmatici, l'immagine pubblica, i temi di campagna e le issues di governo; essi detengono in tal modo un vasto potere di indirizzo su una base militante priva di reali possibilità di controllo nella piramide organizzativa del partito. L'esempio di Tony Blair e del suo rapporto con il New Labour assume, a tal proposito, un significato paradigmatico (v. Farrell e Webb, 2000). Esso porterebbe a sostenere che l'antica legge ferrea dell'oligarchia, proposta da Michels nel lontano 1911 con riferimento ai partiti di massa, valga ancora oggi per i partiti dell'era della comunicazione. Con la differenza che le nuove oligarchie interne, in luogo di controllare la risorsa dell'ideologia per controllare la base militante, fondano oggi il loro potere sulla capacità di sfruttare i mass media e, in tal modo, di identificare l'immagine del leader con quella del partito. L'utilizzo politico dei nuovi media come Internet, pur avendo suscitato

speranze riguardo a una possibile inversione di questa tendenza oligarchica a favore di un più ampio controllo interno, non sembra finora aver prodotto risultati apprezzabili sulle logiche di funzionamento interno dei partiti, poiché le potenzialità interattive di questi media sono state fino a oggi sfruttate molto più per scopi promozionali che non per implementare forme di democrazia e di controllo interno.

4. La svolta del 1989 a Ovest

L'evoluzione della società civile, prodottasi in Europa occidentale sin dalla fine degli anni sessanta, non ha potuto ricevere - sino agli anni ottanta - una piena traduzione a livello della politica, anche a causa della contrapposizione dei blocchi che caratterizzava lo scenario internazionale. La caduta del muro di Berlino, in tal senso, ha determinato lo sviluppo di processi già presenti allo stato embrionale, ma sino ad allora frenati dal persistere della guerra fredda con i suoi corollari di natura politico-ideologica.
Sul piano socio-economico, il crollo dell'Unione Sovietica ha reso possibile il pieno sviluppo di quelle dinamiche del sistema internazionale semplicisticamente riassunte nella categoria della globalizzazione: ovvero un grado di integrazione fino ad allora sconosciuto tra diversi sistemi economici, determinato dalla correlazione tra l'apertura dei mercati e la diffusione di tecnologie in grado di velocizzare gli scambi economici e di informazioni. Per quanto concerne la presente analisi, va sottolineato che quest'evoluzione ha una grande importanza nel restringere i confini delle scelte praticabili nell'ambito nazionale. Il ruolo crescente dell'economia finanziaria, in particolare, ha ridotto drasticamente le possibilità che paesi diversi compiano scelte e perseguano strategie differenti. Infatti, la sempre maggiore integrazione dei sistemi economici fa sì che le politiche non condivise dai mercati internazionali provochino l'immediata reazione dei medesimi, la quale determina conseguenze nei sistemi politici dei singoli Stati, mettendo in allarme l'opinione pubblica e generando una situazione di difficoltà per i governi (v. Reinicke, 1998).
In Europa tali dinamiche sono state ulteriormente rafforzate dall'avvio del processo di unificazione monetaria. A partire dal Trattato di Maastricht, i vincoli generali posti alle politiche finanziarie nazionali dal mercato internazionale si sono trasformati in vincoli specifici, fissati in sede negoziale e collegati a precisi meccanismi sanzionatori, il più efficace dei quali è rappresentato dall'esclusione dal processo di unificazione.
Le conseguenze di queste dinamiche economiche sulla politica e sui partiti sono state di

grande momento. Abbiamo assistito a una graduale ma persistente riduzione dell'afflato ideologico della vita politica che, come si è detto, era già significativamente diminuito nel decennio che aveva preceduto la caduta del muro di Berlino. Subito dopo il 1989 i partiti, e in particolar modo quelli più connotati ideologicamente, cercarono di adattare, per quanto possibile, la loro identità tradizionale all'accettazione dei vincoli esterni imposti dai nuovi livelli di integrazione internazionale. In un secondo tempo, però, la difficoltà crescente di mantenere inalterata l'identità politica, soprattutto dove sono state effettuate scelte governative non coerenti con essa, ha costretto i partiti tradizionali a mettere in discussione una parte consistente del loro patrimonio identitario. Nei casi in cui questo processo si è compiuto, il partito si è ritrovato a dover privilegiare sempre più l'etica della responsabilità rispetto all'etica della convinzione. Tale dinamica ha favorito da un lato la nascita di movimenti 'globali', che si sottraggono alla dimensione politica nazionale e ai suoi vincoli, dall'altro lo sviluppo di movimenti etnici e locali, che rispondono al forte bisogno di recupero di identità secondo un criterio non più ideologico.

Il nesso tra la fine della guerra fredda e l'ulteriore assottigliamento dell'elemento identitario ha trovato immediatamente riflesso anche nel rapporto tra partiti e finanziamento della politica. Il controllo delle risorse, infatti, storicamente aveva rappresentato uno dei compiti più importanti del moderno partito di massa, rimanendo a lungo un motivo della sua forza. Il partito, sin dalla fase del progressivo ampliamento del suffragio, assunse i compiti propri del fornitore di mezzi materiali e di servizi per i suoi candidati, che si trovavano costretti ad affrontare campagne elettorali sempre più complesse e dispendiose, rivolte verso un numero crescente di potenziali elettori. Esso, inoltre, prima che fosse introdotta l'indennità parlamentare, in alcuni casi interveniva anche al termine del periodo elettorale, per sovvenzionare i propri rappresentanti e le loro famiglie. La circostanza aveva una giustificazione materiale di immediata comprensione, ma assumeva, al contempo, anche un significato ideale, in quanto realizzava forme di compensazione verso i meno abbienti, contribuendo così a rendere la politica un'attività alla quale avrebbe potuto accedere un numero crescente di individui. Con il trascorrere del tempo, i compiti di collettore di risorse del partito si sono dilatati e complicati. La politica è divenuta un'attività sempre più dispendiosa. Anche per questo, alle contribuzioni degli iscritti e dei simpatizzanti si sono aggiunti i proventi derivanti da pratiche di intermediazione lecite e illecite, il finanziamento pubblico e, nel corso della guerra fredda, anche le contribuzioni erogate da potenze straniere, che in alcuni contesti, tra i quali quello italiano, rivestivano un'importanza

particolare (v. della Porta e Vannucci, 1999).
Ognuna di queste diverse forme di finanziamento presenta problematiche storiche, sociologiche e giuridiche peculiari. Esse, però, hanno anche un aspetto unificante. Per un partito di massa dotato di un profondo radicamento sociale e di una coerente ideologia è evidentemente più facile divenire canale di risorse lecite, in quanto può contare su una base ampia e motivata (v. della Porta e Vannucci, 1994). Esso, quantomeno in taluni contesti storici, si è trovato agevolato anche nell'intraprendere pratiche illecite, in quanto il perseguimento più efficace dei suoi fini ultimi, sostenuti da robusti substrati ideologici, rappresentava una potenziale giustificazione all'utilizzo di mezzi formalmente proibiti (v. Pizzorno, 1992). Ciò aiuta a comprendere perché, in particolare dopo il 1989 e la fine del grande scontro ideologico, il rapporto tra finanziamento della politica e corruzione dei partiti sia divenuto un problema che investe l'ordinamento democratico. Quando i 'grandi fini' hanno cominciato a risultare meno percepibili, l'opinione pubblica ha cessato di ritenere legittimo ogni mezzo di finanziamento e, anche per questo, in alcuni contesti - come l'Italia, il Giappone, la Francia, la Spagna e la Germania - sono scoppiati veri e propri scandali. I partiti, privi di giustificazioni ideologiche adeguate e di basi ampie di sostenitori, si sono trovati costretti ad alleggerire i propri compiti e funzioni e, con essi, le loro strutture organizzative. Quest'esigenza è stata ulteriormente accresciuta dalle nuove politiche di rigore finanziario caratteristiche degli anni novanta, che hanno imposto l'adozione di misure di finanza pubblica contraddistinte da maggiore responsabilità. Anche per questo, in diverse realtà nazionali la dipendenza dei partiti dal finanziamento pubblico - sia diretto, sia indiretto - è aumentata. Le legislazioni in materia sono state meglio definite, enfatizzando il rilievo pubblicistico proprio dei partiti e rendendo sempre più anacronistica una loro regolamentazione sotto il solo profilo privatistico (v. Lanchester, 2000).
Lo strutturarsi di una crescente dimensione sovranazionale, oltre a rappresentare un indiscutibile aspetto problematico per una forma-partito che si era consolidata nel tempo secondo un paradigma prettamente nazionale, apre anche un'opportunità da cogliere. Non va dimenticato, infatti, che la dimensione istituzionale nazionale riveste ancora un ruolo centrale nello sviluppo della politica e che, pertanto, i partiti nazionali esercitano un'essenziale funzione di presidio nella complessa attività di integrazione comunitaria europea. Al tempo stesso, lo sviluppo delle istituzioni europee e internazionali ha creato nuove arene politiche, che richiedono la crescita di soggetti in grado di operarvi. E tali soggetti possono essere i partiti stessi, in quanto sono in grado di adeguare la dimensione

politica nazionale alle esigenze derivanti dallo sviluppo delle istituzioni sovranazionali. Questa peculiare collocazione, alla confluenza tra passato e futuro, prefigura un'ulteriore evoluzione dei partiti, i quali da un lato saranno chiamati a raccogliere le istanze presenti nelle società civili nazionali per trasferirle in sede sovranazionale, e dall'altro potranno compiere un'opera di orientamento dell'opinione pubblica del loro paese sulla base delle dinamiche presenti ai livelli superiori. In tal senso, l'attività di coordinamento transnazionale, che rappresenta un elemento tradizionale nella storia dei partiti, appare oggi qualcosa di qualitativamente diverso, come si evince agevolmente considerando l'interazione fra l'evoluzione delle istituzioni europee e quella dei soggetti politici che hanno dato loro corpo.

L'esistenza in seno alla Comunità Europea di partiti transnazionali (ovvero di strutture che federano formazioni nazionali differenti), infatti, non è una novità legata a quest'ultima fase dell'integrazione europea. Sin dalla nascita della CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio), tra le cui istituzioni vi era l'Assemblea parlamentare composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, si era delineata una chiara tendenza a unire gli esponenti dei diversi partiti degli Stati membri in gruppi politicamente omogenei. Tutte le principali correnti politiche - prima cristiano-democratici, socialisti e liberali; successivamente nazionalisti, comunisti, ecologisti e autonomisti - ritennero opportuno sviluppare forme di raccordo transnazionali in seno alle istituzioni europee, nella consapevolezza che un'attività concepita solo a livello nazionale non fosse adeguata per rappresentare nell'arena europea le istanze delle loro famiglie politiche (v. Delwit e altri, 2001).

Nel 1979, l'elezione diretta a suffragio universale dei membri del Parlamento europeo ebbe un forte impatto su queste forme di accordo. Non a caso, infatti, proprio in previsione di quell'evento, i liberali diedero vita nel 1976 all'ELD (European Liberal Democrats - Liberaldemocratici Europei; con l'adesione del Partito Socialdemocratico Portoghese, sancita dal congresso di Catania del 10 e 11 aprile 1986, il nome del partito cambiò in ELDR, European Liberal, Democrat and Reform Party - Liberaldemocratici e Riformisti Europei), un vero e proprio partito politico di dimensioni continentali; egualmente i cristiano-democratici rafforzarono i legami tra i partiti nazionali in seno al gruppo parlamentare popolare e costituirono nel 1976 il PPE (Partito Popolare Europeo); e anche i socialisti, già dal 1973, si erano organizzati in una confederazione di partiti, la cui struttura appariva indubbiamente più solida e articolata rispetto a quella del vecchio gruppo

parlamentare. In tal modo, le tre principali famiglie politiche europee si adeguarono alla mutata situazione dotandosi di strumenti politico-organizzativi che, da un lato, fungevano da veicolo del consenso in consultazioni elettorali le quali, pur essendo continentali, mantenevano una notevole rilevanza nazionale e, dall'altro, permettevano di interpretare una linea il più possibile comune a differenti partiti nazionali ideologicamente simili, nel seno di un organo che cominciava a disporre, seppur in misura limitata, di poteri legislativi.
La realtà dei primi nuclei di queste federazioni transnazionali interagì, negli anni successivi, con i mutamenti profondi che investirono sia i sistemi politici degli Stati membri, sia il quadro istituzionale comunitario. Tutte le preesistenti famiglie politiche hanno preso atto della mutazione del tessuto connettivo dei partiti continentali intervenuta a seguito delle trasformazioni storiche e istituzionali del quadriennio 1989-1992. In particolare, la caduta del muro di Berlino, la successiva dissoluzione dell'Unione Sovietica e la firma del trattato istitutivo dell'Unione Europea hanno completamente alterato gli equilibri politici preesistenti. In quasi tutte le formazioni si è verificato un sorprendente fenomeno di ibridazione tra culture politiche differenti. I principali partiti e gruppi parlamentari europei, infatti, per acquisire la consistenza numerica necessaria a esercitare una più forte influenza nel Parlamento europeo, hanno modificato la propria composizione accogliendo nuove componenti e, di conseguenza, mettendo in discussione programmi e orientamenti. Le ideologie tradizionali hanno cessato di designare confini invalicabili, mentre hanno assunto maggiore importanza gli accordi specifici su programmi contingenti. È accaduto così che il partito dei liberaldemocratici europei, l'ELDR, ha visto più volte cambiare i propri membri, accogliendo in diverse occasioni formazioni che poco avevano a che vedere con la cultura politica che da sempre contraddistingueva la famiglia liberale o perdendo intere delegazioni nazionali, migrate verso altri movimenti europei. I mutamenti più radicali, però, si sono verificati all'interno del Partito Popolare Europeo e del suo gruppo parlamentare. A guidare la trasformazione nel dopo-Maastricht è stato soprattutto l'allora cancelliere tedesco della CDU (Christlich-Demokratische Union) Helmut Kohl, convinto che il partito avrebbe dovuto aprirsi verso altre culture politiche, se voleva conservare la leadership numerica nel Parlamento europeo ed esercitare così la supremazia in un'Assemblea che, dopo l'entrata in vigore del trattato istitutivo dell'Unione Europea, poteva intervenire in maniera più efficace nel processo decisionale. L'elemento democratico cristiano non era più sufficiente e per questo, gradualmente, i cristiano-democratici europei si sono allontanati dalle proprie radici tradizionali di partito di centro riformista sul piano sociale e legato alla dottrina sociale

della Chiesa sul piano economico, per diventare una formazione più eclettica, protesa verso il conservatorismo in campo politico e il liberalismo sul piano economico. Così si spiega l'apertura del PPE a movimenti distanti dalle tradizioni cristiane dell'Europa carolingia - quali i gollisti dell'RPR (Rassemblement pour la République, oggi UMP, Union pour un Mouvement Populaire) e i conservatori britannici (i quali, per il momento, hanno aderito solo al gruppo parlamentare e non anche al partito) - e a partiti di ispirazione prettamente liberale come Forza Italia o preminentemente conservatrice come il Partido Popular spagnolo. In tal modo il PPE si è trasformato in una forza moderata di centro-destra, nella quale sempre meno spazio trovano i singoli deputati e i partiti che invocano un ritorno alle origini e nella quale, al contrario, sempre più forti diventano le ragioni empiriche del bipolarismo, in ambito tanto europeo quanto nazionale.

Questo stesso processo di trasformazione ha interessato, seppure con modalità differenti, anche i socialisti europei. Essi, a partire dalla nascita effettiva del PSE (Partito dei Socialisti Europei) avvenuta nel 1992 per la necessità di rafforzare la struttura della confederazione, hanno progressivamente moderato la loro caratterizzazione ideologica di tipo socialdemocratico per sperimentare contaminazioni con altre culture politiche. Negli ultimi anni, in particolare, la convivenza nel PSE del New Labour di Blair, dei tradizionali partiti socialisti continentali guidati da quello francese, delle forze della socialdemocrazia scandinava e di un'esperienza come quella dei Democratici di Sinistra italiani, sorta dalle ceneri del più forte partito comunista occidentale, dimostra quanto l'omogeneità di valori e programmi non rappresenti più una preoccupazione rilevante nelle file del socialismo europeo. Non è un caso, d'altro canto, che, seppur per ragioni diverse, alcuni dei partiti membri del PSE ricerchino un confronto programmatico con i liberali dell'ELDR.

Questo generale processo di 'integrazione partitica europea' può essere interpretato solo come frutto della confluenza di due fenomeni distinti: da un lato, la radicale trasformazione (avvenuta dopo la fine della guerra fredda) del quadro politico dei diversi Stati che partecipano alla costruzione comunitaria, dall'altro la lenta ma progressiva acquisizione di nuovi poteri da parte del Parlamento europeo (in campo legislativo e, in special modo, in materia di bilancio; in altri e diversi settori, a causa dell'estensione della procedura di codecisione; e, infine, in campo istituzionale con l'approvazione della nomina, operata dal Consiglio europeo, del presidente della Commissione).

Qualora i risultati dei lavori della Convenzione e della successiva Conferenza intergovernativa dovessero conferire ulteriori poteri legislativi e di controllo al Parlamento

europeo, non è difficile ipotizzare un rafforzamento del ruolo dei partiti politici e dei gruppi parlamentari nell'Unione e un graduale avvicinamento a una forma di bipolarismo europeo. Non mancano segnali in tal senso. Sotto il profilo politico vanno considerati i tentativi dei Verdi, dei conservatori nazionalisti e, addirittura, di alcune forze antieuropeiste di dare vita ad aggregazioni in vista delle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo del 2004, per non restare esclusi da un processo che appare irreversibile. Dal punto di vista giuridico-costituzionale, va rilevato che già l'articolo 191 del trattato istitutivo della Comunità Europea assegnava ai partiti politici il compito di contribuire a esprimere la volontà politica dei cittadini. Questa formula è stata di recente rafforzata dal contenuto dell'articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e, ancor più, da un comma che il Trattato di Nizza (2001) ha aggiunto all'articolo 191, secondo il quale spetterà al Consiglio deliberare, a maggioranza, sullo statuto pubblico dei partiti e sulle fonti del loro finanziamento.

5. La svolta del 1989 a Est

Il XX secolo, che aveva visto i partiti di massa assurgere a elementi indispensabili della democrazia, si è chiuso, anche per quanto concerne i processi di democratizzazione, con un ridimensionamento del ruolo del partito politico. Il contributo dei partiti alla prima fase dei processi di transizione postcomunista può considerarsi non fondamentale, e solo in alcuni e ben individuabili casi comparabile a quello che essi ebbero nelle transizioni dall'autoritarismo alla democrazia caratteristiche degli anni settanta.
Nelle fasi iniziali delle transizioni di fine secolo, il termine 'partito' è stato per lo più evitato, per il riflesso negativo proveniente dai partiti comunisti, che avevano rappresentato le strutture portanti dei regimi appena sconfitti. Per le nuove aggregazioni sono state preferite denominazioni come 'movimento', 'alleanza', 'unione'. Ben oltre le questioni terminologiche, l'idealtipo dei primi partiti dell'era postcomunista può descriversi come una struttura organizzativa complementare a una o più personalità politiche di spicco, piuttosto che come un'istituzione indipendente. Questa struttura si caratterizza per la precaria adesione dei deputati e degli stessi dirigenti, e per un grado di obbligazione politica molto debole e intermittente. Il numero delle iscrizioni si è mantenuto poco elevato, e bassa è stata la percentuale dei cittadini che hanno visto nei partiti 'istituzioni di fatto' degne di una qualche fiducia. Molte formazioni hanno vissuto lo spazio di una legislatura e, per questo, pochi cittadini hanno potuto votare per una stessa forza politica in due elezioni successive.

La causa principale di questo sottosviluppo partitico va rintracciata nel carattere monistico dei regimi di tipo sovietico, al potere per un periodo compreso tra i quaranta e i settanta anni. Nella maggior parte dei paesi dell'area di influenza sovietica, fino al crollo dei regimi, mancarono spazi per l'espressione di una società civile autonoma e ancor più per lo sviluppo di forze di opposizione significative. Tale situazione ha determinato, nel corso delle transizioni, due fenomeni in apparenza opposti, ma riconducibili, in realtà, a cause largamente omogenee: un'estrema frammentazione partitica ovvero una prevalenza iniziale di formazioni che erano eredi dirette degli ex partiti comunisti.

Questo quadro generale presenta tuttavia alcune eccezioni. Una realtà sin dalle origini più favorevole a una trasformazione democratica fondata sui partiti è rintracciabile in quei paesi nei quali la società civile aveva avuto un certo grado di sviluppo della propria autonomia prima dell'avvento del comunismo, e che, proprio per questo, hanno conosciuto fenomeni di opposizione anche durante gli anni del regime comunista: Polonia, Ungheria e, in misura minore, Cecoslovacchia.

In Ungheria, in particolare, già le elezioni del 1990 produssero un governo stabile, restato in carica per l'intera legislatura (quattro anni), anche grazie a criteri rigorosi per l'accettazione delle candidature (v. Lewis, 2000). Solo in questo caso, tra tutti i paesi dell'area mitteleuropea, già le prime elezioni competitive sono state caratterizzate dalla presenza di partiti indipendenti con identità distinte. Molto più spesso, invece, anche in quest'area (Polonia e Cecoslovacchia), così come in molti altri paesi interessati dalla transizione (Lettonia, Slovenia, Croazia, Estonia, Moldavia), i primi scontri elettorali sono avvenuti tra forze comuniste e ampie ed eterogenee coalizioni anticomuniste. Si è trattato di uno scontro sul sistema, piuttosto che fra forze rappresentanti interessi definiti all'interno di un medesimo sistema condiviso. E, conseguentemente, le larghe coalizioni anticomuniste, una volta sconfitto il nemico comune, sono state investite da una profonda crisi di identità, che ha portato alla loro dispersione. Va rilevato, però, che, specialmente in quest'area centroeuropea, il succedersi delle competizioni elettorali ha portato a un certo consolidamento dei sistemi partitici, caratterizzato dal rafforzamento di formazioni regolarmente rappresentate in parlamento e dall'uscita di scena dei partiti marginali. Si è così osservata una riduzione della volatilità partitica, e l'affermarsi di dinamiche di alternanza stabili e riconoscibili. Dopo una fase iniziale nella quale, oltre che il nome, anche il modello tradizionale del partito è stato coscientemente respinto a favore di strutture più aperte e decentralizzate - strutture che avrebbero dovuto rendere possibile l'accostamento di

forze eterogenee sotto un'unica etichetta - è prevalso a poco a poco un formato organizzativo più classico. Con la pratica politica ci si è resi conto della necessità della gerarchia e dell'organizzazione, per ottenere maggiore efficienza in campagna elettorale e maggiore coerenza in parlamento. In Cecoslovacchia, già nelle elezioni del 1992 cinque dei sei partiti principali apparivano "partiti sia di nome che per struttura interna e organizzazione" (v. Kostelecky, 2002, pp. 154-155). Anche in Slovacchia, verso il 1994 e a seguito delle ripetute vittorie elettorali di Vladimir Mečiar e del suo Movimento per la Slovacchia Democratica, il formato del partito organizzato è divenuto dominante. I partiti, inoltre, una volta conquistato un ruolo primario in parlamento, hanno avuto l'opportunità di definire le regole del gioco democratico in modo da rafforzare la loro centralità a svantaggio di movimenti, associazioni della società civile e gruppi locali di origine etnica. Ciò è stato fatto, innanzitutto, intervenendo nell'ambito della legislazione elettorale: si pensi, a tal proposito, alla progressiva modifica della legislazione relativa alle elezioni locali nella Repubblica Ceca, che ha imposto la raccolta di un numero sempre maggiore di firme per la registrazione delle liste in distretti sempre più ampi; oppure alla legge dell'inizio del 2000 sull'elezione dei parlamenti regionali dello stesso paese, che consente la partecipazione ai soli partiti nazionali (v. Agh, 1998, p. 105).

In molti paesi ex comunisti dell'area balcanica (Albania, Romania, Bulgaria ed ex Iugoslavia, a eccezione della Slovenia) e anche in alcuni paesi ex sovietici (Ucraina, Bielorussia, Moldavia), l'adozione di sistemi elettorali formalmente competitivi non ha impedito l'iniziale affermazione di situazioni semiautoritarie, caratterizzate da uno scarso pluralismo, nelle quali la scena politica è dominata da partiti legati al precedente regime comunista o da loro reincarnazioni di tipo nazionalista e populista. In Serbia, ad esempio, nel 1990 i comunisti ottennero il 78% dei voti, per essere poi confermati al potere nel 1992. E ancora nel 1997, il boicottaggio delle elezioni contro il regime di Slobodan Milošević da parte dell'opposizione democratica ha avuto un successo solo parziale. In Bulgaria un cambio di governo, con la conseguente vittoria elettorale delle forze anticomuniste, è avvenuto solo nel 1991, e in Albania non prima del 1992. Per Croazia e Slovenia, invece, le prime elezioni in condizioni di indipendenza, svoltesi nel 1992, hanno confermato la forza dei sentimenti nazionalistici (cosa che, in quello stesso anno, avvenne anche in Lettonia). Gli ex comunisti sono stati confermati al potere anche in Montenegro, e in Romania con l'FSN (Fronte di Salvezza Nazionale) di Ion Iliescu.

In Slovenia e nei paesi baltici i progressi sulla via della democratizzazione e della riforma

economica sono stati più rapidi, ma non privi di difficoltà, legati come erano a fattori etnici che hanno giocato un ruolo importante specialmente in Estonia e Lettonia. In ogni caso, la Lituania è stata, nel dicembre del 1990, il primo paese ex sovietico a legalizzare il sistema pluripartitico e quello in cui, nelle elezioni del 1992, si è realizzata la prima alternanza democratica, con il ritorno al potere degli ex comunisti riformati (il Partito Laburista Lituano): dinamica, questa, poi ripetutasi anche in Ungheria, in Polonia e in molti altri paesi dell'area di influenza ex sovietica.

A parte va considerata, infine, la realtà della Russia postcomunista, dove lo sviluppo democratico - e soprattutto quello partitico - presentano delle peculiarità. La Russia, pur differenziandosi rispetto ad altri paesi ex sovietici (Kazachstan, Azerbaigian, Uzbekistan, Georgia, Armenia) che debbono considerarsi regimi puramente autoritari - e anche rispetto ai semiautoritarismi affermatisi in Ucraina, Bielorussia, Serbia e Albania - non ha seguito la stessa progressione dei paesi postcomunisti dell'Europa centro-orientale. In Russia non può ancora registrarsi una chiara tendenza verso il consolidamento del sistema partitico. Le elezioni della Duma del 1999 e gli sviluppi successivi hanno riaffermato alcuni tratti tipici del sottosviluppo partitico, caratteristico, come si è detto, della prima fase delle transizioni. In particolare, è stata confermata la propensione a un'elevata volatilità elettorale del sistema dal lato dell'offerta, con la creazione di nuove formazioni di considerevole successo - il partito filogovernativo Unità (Edinstvo), lo 'sfidante' Patria-Tutta la Russia (OVR, Otecestvo Vsya Rossija) del sindaco di Mosca, Yurij Lužkov, e l'Unione delle Forze di Destra (SPS, Sojuz Pravikh Sil) - cui è andata in totale oltre la metà dei voti. Il numero dei candidati indipendenti, dopo la riduzione prodottasi in occasione delle consultazioni del 1995, è tornato ai livelli del 1993, quando oltre il 50% degli eletti nei distretti uninominali non era formalmente collegato ad alcun partito. Si è confermata la schiacciante superiorità organizzativa del Partito Comunista della Federazione Russa (KPRF, Kommunisticeskaya Partija Rossijskoi Federatsii) rispetto a ogni altra formazione politica. Infine, a questa scarsa formalizzazione del partito è corrisposta una ancor più esigua rilevanza istituzionale. Il presidenzialismo russo ha infatti assunto un carattere marcatamente carismatico e 'al di sopra delle parti', la Duma ha un'influenza molto relativa sulla formazione del governo, con una tendenza a sottomettersi a quello che è stato definito il 'superpresidenzialismo' di Vladimir Putin (v. Fish, 2000).

Non per questo si può escludere che la situazione russa evolverà in futuro nello stesso senso dei paesi dell'Europa centro-orientale. In tale direzione è persino possibile rilevare alcuni

sia pur flebili segnali. Una recente legislazione, in particolare, ha introdotto requisiti più rigorosi per la registrazione dei partiti, ai quali si richiede un maggiore sforzo di presenza in ambito regionale - ambito che, però, conserva una forte dose di indipendenza dall'arena politica principale. Il secondo presidente russo, inoltre, nonostante abbia rafforzato i caratteri carismatici del suo ruolo, sembra più incline del suo predecessore a considerare la funzione politica dei partiti, non celando le proprie simpatie per Edinstvo e per la recente unione di questo con l'OVR. Tali dinamiche potrebbero approdare a un sistema partitico stabile con una larga coalizione centrista e filogovernativa, che verrebbe sfidata da un'opposizione di sinistra formata sostanzialmente dai comunisti, e da un'ala di centro-destra costituita dall'unione, per ora in fieri, fra i liberali di SPS e di Yabloko.
In definitiva, il ruolo dei partiti nei nuovi processi democratici postcomunisti ha assunto caratteristiche eterogenee per diversi gruppi di paesi. Generalizzando, si può però affermare che i partiti e i sistemi di partito appaiono meno strutturati di quelli operanti nelle democrazie avanzate. Al modello classico del partito di massa si approssimano, e in modo parziale, i soli partiti ex comunisti, mentre la maggior parte degli altri ha pochi membri e fa affidamento su finanziamenti pubblici (e, se al governo, sul clientelismo) per sostenere le spese richieste dalla loro attività. Alcuni osservatori parlano, per questo, di diffusione in Europa centro-orientale del modello del 'partito di cartello' (v. Agh, 1998, p. 109; per il concetto di 'partito di cartello', v. Mair, 1997). L'affidamento ai fondi pubblici sembra, però, dovuto più alla debolezza della società civile e alla difficoltà dei partiti postcomunisti di identificare con precisione gruppi sociali di riferimento, che non al desiderio di indipendenza dalla società e alla volontà di sottrarsi a una genuina competizione elettorale escludendo 'nuovi ingressi', implicita nell'idea di cartello. L'analisi del rapporto tra processo di democratizzazione e sviluppo partitico spinge, dunque, a una riconsiderazione della sintesi storica proposta da Huntington con la formula 'terza ondata verso la democrazia'. Solo in alcuni paesi dell'ex blocco sovietico - in quelli dell'area centro-orientale e in alcune repubbliche baltiche - si è infatti realizzata una transizione di tipo pattizio, che lo stesso Huntington individua come caratteristica dell'ondata avviatasi negli anni settanta: in queste realtà il partito ha rappresentato il principale luogo dello 'scambio politico' e della 'contaminazione' tra vecchie e nuove élites, e, non certo casualmente, proprio in tali contesti ha finito con l'assumere un ruolo comparabile a quello che i partiti ebbero in Spagna, Portogallo e Grecia. In altre realtà, invece, in particolare nei paesi ex sovietici, la mancanza di partiti consolidati ha contribuito a uno sviluppo incerto del processo di transizione, che in

molti casi risulta ancora sospeso tra democrazia e semiautoritarismo (v. McFaul, 2002).

6. Conclusioni

Il partito di massa come versione moderna del 'grande partito' tocquevilliano, protagonista della vita politica e delle transizioni democratiche nell'immediato dopoguerra, cominciò la sua trasformazione e il suo declino in Europa già negli anni cinquanta, quando si iniziò ad avvertire il problema delle forze antisistema, connesso alla rottura della coalizione internazionale prevalsa nella seconda guerra mondiale. Il partito, in questo nuovo scenario, non fu più in grado di rappresentare un elemento di stabilizzazione del complessivo equilibrio istituzionale e a tale sua incapacità si aggiunse, a partire dal decennio successivo, una crescente inadeguatezza a offrire risposte ai processi di autonomizzazione e secolarizzazione che stavano investendo le società civili dei paesi più avanzati.
Il caso dell'Italia, dove il partito mantenne una sua centralità fino alla fine degli anni settanta, va considerato in questo scenario un'eccezione, conseguenza della mancata modernizzazione del sistema istituzionale e della perdurante presenza di un forte e radicato Partito Comunista, al quale era interdetto, per il peso che i vincoli internazionali esercitavano sulle scelte degli elettori, l'accesso all'area del governo (v. Ignazi, 2002).
La nuova ondata di democratizzazione che ebbe inizio negli anni settanta sembrò rilanciare il ruolo dei partiti, i quali si trovarono a svolgere un'importante funzione di mediazione nell'ambito delle transizioni dell'Europa meridionale, avvenute, per lo più, attraverso degli accordi. Essi, anche per questo, ricevettero una disciplina costituzionale nell'articolo 51 della Costituzione portoghese del 1976 (poi modificata nel 1997) e nell'articolo 6 della Costituzione spagnola del 1978.
Questo nuovo protagonismo non deve far ritenere che in Occidente il processo di trasformazione della forma-partito e il declino della sua funzione sociale si arrestassero. Negli anni settanta, infatti, in Europa il processo di autonomizzazione della società civile dalla politica si fece più impetuoso e, inoltre, si accelerò il processo di 'mediatizzazione' della vita politica, che produsse le sue maggiori conseguenze nei decenni successivi, investendo appieno la realtà dei partiti. In Occidente, e segnatamente in Europa, negli anni ottanta si compì quella metamorfosi dei partiti, che poi la svolta storica del 1989 ha consentito di ultimare e consolidare. Il ruolo del leader si è affermato come preminente, è crollata la partecipazione dei militanti, i contenuti ideologici si sono affievoliti, i processi di

centralizzazione dei meccanismi decisionali si sono perfezionati e pratiche fino ad allora sconosciute nell'orizzonte partitico - quali i sondaggi e il marketing - hanno assunto un'importanza crescente.

Tutto ciò è stato a più riprese e sotto diversi aspetti considerato come un pericolo per i regimi democratici occidentali. E la presunta minaccia del 'partito mediatico' nei riguardi della democrazia è stata avvertita come ancora più pericolosa quando, nel 1992, si è verificata negli Stati Uniti l'ascesa del movimento United We Stand America del magnate televisivo Ross Perot e, due anni più tardi, in Italia, seppure in un contesto completamente diverso, di Forza Italia, partito strettamente legato alla figura di Silvio Berlusconi, imprenditore di primo piano nel settore dei media. La sedimentazione di queste esperienze induce, però, a trarre conclusioni meno allarmanti. Innanzitutto, il fallimento dell'esperienza di Perot e, soprattutto, l'evoluzione organizzativa di Forza Italia mostrano che, se i mass media possono offrire una formidabile 'finestra di opportunità' per l'ascesa di un partito politico, il passaggio dallo 'stato nascente' dell'organizzazione alla sua istituzionalizzazione richiede a qualsiasi attore politico forme di radicamento più tradizionali (v. Poli, 2001). Inoltre, l'accrescersi delle opportunità di successo per nuove formazioni, come conseguenza di una maggiore influenza della comunicazione nelle dinamiche sociali, induce ad applicare all'analisi dei partiti la categoria della 'contendibilità', che la scienza economica da Schumpeter in poi ha utilizzato per spiegare alcuni meccanismi del mercato economico (v. Baumol e altri, 1982). La velocizzazione delle sfide politiche assicurate da strumenti che garantiscono un'ampia e immediata diffusione del messaggio politico (v. Rosanvallon, 1995) aumenta la 'contendibilità' della posizione preminente dei partiti consolidati, che in passato non poteva essere insidiata a causa di una necessaria sedimentazione di complessi processi organizzativi. Questa dinamica rende più difficile il consolidarsi di rendite di posizione e spinge, perciò, i partiti a prestare una maggiore attenzione alle volontà e alle intenzioni dell'opinione pubblica, con la conseguenza di accrescere il tasso di democrazia reale dei sistemi (v. Manin, 1995).

Quanto detto induce a ritenere che la svolta epocale del 1989 si inserisca a Ovest in un processo già in atto, amplificandone gli effetti. La novità di questa fase, piuttosto, è che l'analisi complessiva delle trasformazioni politico-istituzionali dei paesi ex comunisti ha ridimensionato l'importanza del partito nel passaggio alla democrazia. Mentre la considerazione delle transizioni del dopoguerra e di quelle degli anni settanta nell'Europa centromeridionale portava a pensare che il partito avesse un ruolo assolutamente centrale e

difficilmente sostituibile (v. Morlino, 1995), nei paesi post-comunisti più avanzati le nuove regole del gioco democratiche hanno acquisito visibilità e legittimità prima (e quindi senza il bisogno) dell'emergere di partiti istituzionalizzati (v. Tóka, 1997).

Il contemporaneo ridimensionamento delle funzioni del partito a Ovest e a Est fa nascere il rischio che i due processi possano essere confusi e troppo frettolosamente sovrapposti. È senz'altro vero che sia in Occidente, sia nel mondo postcomunista i partiti tendono a essere più leggeri, a non avere un elettorato stabile di riferimento e, anche per questo, a subire forti sbalzi della propria forza elettorale. In Occidente, però, si è pervenuti a questo stato di cose per gli effetti del crescente benessere sociale portato dall'affermarsi della società postindustriale, per il conseguente allargamento della classe media e la correlativa erosione delle differenze di classe, per la crisi delle fratture politiche tradizionali e l'emergere di istanze postmateriali legate a condizioni o problemi specifici (come, solo per fare degli esempi, ecologismo o femminismo). Il sottosviluppo dei partiti dell'Europa postcomunista, invece, risulta piuttosto connesso all'ancora accentuata debolezza della società civile e alla sua limitata autonomia, alla scarsa differenziazione dei gruppi e degli interessi sociali, alla povertà di massa. Esso, in altri termini, va considerato come l'effetto paradossale di un 'residuo' del sistema di tipo sovietico che, per quanto concerne il partito politico, si risolve in una sorta di contrappasso. Tutto ciò non toglie che, nel processo di consolidamento delle forme della democrazia a Est, i partiti assai difficilmente passeranno per lo stadio del partito ideologico di massa. Essi, probabilmente, saranno portati a saltare una fase della loro evoluzione storica (circostanza che certamente renderà più complesso il definitivo affermarsi della democrazia) sia per l'influenza dei processi di integrazione europea in atto, che coinvolgono alcuni di quei paesi, sia per il rilievo che, anche in quei contesti, avranno le nuove sfide politiche globali.

La frammentazione della società civile da un lato, la globalizzazione dei conflitti dall'altro inducono a ritenere che i partiti tradizionali saranno sempre più surrogati da altre istituzioni di fatto, quali gruppi di interesse e associazioni di categoria (v. Schmitter, 1992), ovvero da movimenti che, per loro stessa natura, sono più portati a rappresentare istanze complessive. Sarebbe però un errore pensare per questo che il ruolo dei partiti si vada estinguendo (v. Antiseri, 1999): il passato recente dovrebbe rappresentare, in tal senso, una lezione.

Dopo il 1989 vi fu chi ritenne, seppure per poco, che il conflitto politico potesse estinguersi (v. Fukuyama, 1992). Dopo l'11 settembre 2001, invece, sono state rivalutate quelle analisi che prevedevano una generalizzazione del conflitto, a livello di scontro di civiltà (v.

Huntington, 1996). Il partito, nell'uno e nell'altro caso, verrebbe a trovarsi in difficoltà al cospetto di una conflittualità eccessivamente indebolita o esasperata. In realtà, nella società globalizzata il conflitto, rispetto al passato, non si annulla né si generalizza, si articola solo in modo differente; e questa nuova articolazione passa anche attraverso istituzioni di diversi livelli (locale, nazionale, sovranazionale), dei quali i partiti restano funzione essenziale per rendere possibile, in un contesto divenuto più complesso, l'accountability e la responsiveness dei governanti verso i governati (v. Mainwaring, 1999; v. Kitschelt e altri, 1999).

Si può, dunque, concludere che ciò che i partiti stanno perdendo in termini di rappresentatività per la concorrenza di altri soggetti politici, lo guadagnano in termini di funzionalità istituzionale per la loro capacità di puntellare e mettere in contatto tra di loro differenti arene. All'alba del XXI secolo, i partiti sembrano sempre più somigliare ai 'piccoli partiti' intesi come mere funzioni delle istituzioni - dei quali Tocqueville, con malcelata preoccupazione, descriveva l'affermarsi nell'America dei primi decenni dell'Ottocento - che non ai 'grandi partiti' al servizio degli ideali che, seppure in forme diverse, dominarono a lungo la vita politica dell'Europa.

REGIMI POLITICI

Enciclopedia delle scienze sociali (1997)

di Leonardo Morlino

Regimi politici

sommario: 1. Definizione e realtà diverse. 2. Regimi democratici. 3. Regimi non democratici. 4. Altri criteri di analisi. 5. Conclusioni. □ Bibliografia.

1. Definizione e realtà diverse

Rispetto al suo uso limitato e derogatorio di senso comune o a quello più strettamente giuridico, l'espressione 'regime politico' ha ormai acquisito una propria autonomia e frequenza d'impiego, differenziandosi con nettezza da 'governo', 'Stato' e 'sistema politico'. Soprattutto nel linguaggio comune, con 'regime' si faceva sempre riferimento a realtà politiche non democratiche, con un'implicita valenza negativa. Ad esempio, regime era quello fascista o quello nazista. Negli ultimi decenni e nell'uso consolidato in scienza politica, il termine si riferisce a realtà molto distanti, e non ha implicazioni negative. Nel linguaggio giuridico con questo termine si usa intendere un insieme di norme e istituti che regolano comportamenti e prevedono effetti in un certo ambito o settore. Ad esempio, il regime del mercato mobiliare o quello civilistico dei beni immobili. Ancora nel linguaggio giuridico, il termine è stato usato anche con parziale riferimento alla realtà politica sottostante. Ad esempio, Giannini (v., 1950, p. II) considera regime il complesso dei principî fondamentali scritti e non scritti, di carattere politico-giuridico che, formando un sistema, stanno alla base della costituzione in un dato tempo e in un certo paese.

Il significato proprio e più accettato di 'regime politico' non è molto distante da quest'ultima accezione giuridica; e, al di là di parziali differenze e di sovrapposizioni con altri termini nell'uso di diversi autori, individua una realtà empirica più ampia rispetto al governo, diversa da quella dello Stato, e più ristretta di quella propria del sistema politico. Con regime politico, infatti, si intende l'insieme di norme, regole non formalizzate, procedure che stabiliscono diverse forme e modalità di regolazione delle domande e distribuzione delle risorse, insieme alle relazioni con la società (v. Easton, 1965, pp. 191-194; v. Fishman, 1990, p. 424). In concreto, rientrano nel regime la costituzione con le sue regole fondamentali, il governo, i corpi rappresentativi, se ve ne sono, e i rapporti reciproci tra le diverse istituzioni, il sistema elettorale, ma anche l'organizzazione politica della società civile, quali partiti, associazioni con fini politici, gruppi d'interesse e movimenti, e ovviamente le persone che coprono tutti i relativi ruoli.

In questo senso, la struttura di direzione politica in senso più stretto, appunto il governo, è solo una parte del regime politico, anche se una delle più importanti. Non rientrano nell'ambito connotativo del termine le strutture permanenti di autorità e le persone che ricoprono i relativi ruoli, quali la polizia, l'esercito, la magistratura, gli apparati burocratici a livello centrale e locale. Queste identificano lo Stato. Un sistema politico, inoltre, comprende regime e Stato, ma anche la comunità, non ancora politicamente organizzata,

che ne fa parte, ovvero tutti i cittadini appartenenti a un certo paese indipendente. In questo senso, mentre un regime può cambiare nel medio o breve periodo quando cambiano alcune sue norme interne fondamentali - da certe regole costituzionali al sistema elettorale alle modalità di governo, ai rapporti tra governo e parlamento - uno Stato cambia quando vengono modificati istituti, norme e caratteristiche di funzionamento che riguardano i suoi apparati, mentre un sistema si modifica parzialmente quando cambia il regime o lo Stato, ma si trasforma completamente quando anche la composizione della comunità politica, che fa riferimento a quel regime o Stato, muta.

La distinzione tra i diversi termini e il riferimento al cambiamento politico consentono di evitare confusioni e sovrapposizioni di significati, ma anche di inquadrare meglio il problema della tipologia dei regimi politici. Infatti, proprio da alcune trasformazioni politiche del secolo scorso e ancora di più di questo secolo nascono sia l'esigenza delle distinzioni concettuali sopra proposte, sia l'opportunità dell'analisi per tipi dei regimi politici. Le trasformazioni profonde a cui si fa qui riferimento vanno in tre direzioni. La prima riguarda il cambiamento epocale costituito dal passaggio da una politica di élite a una politica di massa: i rapporti faccia a faccia, dove gli aspetti più importanti riguardano il chi governa e il come governare, si mutano in rapporti tra attori individuali e collettivi (partiti, movimenti, gruppi) con le proprie organizzazioni e interessi e con la necessità di fissare altre regole relative, innanzitutto, ai meccanismi elettorali. In questo senso, e ancor più precisamente, come è sottolineato da molti autori (ad esempio v. Rokkan, 1970), l'introduzione del suffragio universale e l'emergere dei partiti e dei sindacati rivoluziona la politica. Vi è chi sostiene (v. Sartori, 1972) che a questo punto torna in chiave diversa una seconda dimensione cruciale per la politica, dimenticata e abbandonata dopo l'esperienza della polis ovvero delle antiche città-comunità greche: dopo quella verticale o di potere, di comando, esistente sin dall'antichità, la dimensione che si aggiunge a definire l'ubiquità della politica è quella orizzontale, della partecipazione, della diffusione, e appunto della presenza e organizzazione delle masse in politica.

La seconda direzione di mutamento riguarda, innanzitutto, l'ampliamento della prospettiva empirica. Il progressivo, enorme sviluppo delle comunicazioni porta alla conoscenza più o meno approfondita di altre realtà politiche, diverse dall'Europa occidentale e dal mondo anglosassone. America Latina, Africa, Asia si aprono in misura diversa all'osservazione dello studioso. Il punto centrale è che nel giro di pochi decenni si passa dalla possibilità di analizzare poche decine di regimi all'ambizione di sistemare, conoscere, capire duecento

regimi politici circa, quanti sono cioè i paesi indipendenti alle soglie del terzo millennio. Dall'inizio del secolo - ed è questa la terza direzione del cambiamento -, ma soprattutto dopo la seconda guerra mondiale, e poi negli anni sessanta con l'imponente fenomeno della decolonizzazione in Africa, nei decenni settanta-ottanta con i cambiamenti politici nell'Europa meridionale (Spagna, Grecia e Portogallo) e in America Latina (Brasile, Argentina, Cile, Perù e diversi altri paesi), alla fine degli anni ottanta e nel decennio successivo con i cambiamenti nell'Europa orientale, nel Sudafrica e nell'Estremo Oriente, emerge e diventa imponente il fenomeno della democratizzazione, cioè della creazione di numerose e nuove democrazie anche in contesti culturali e sociali estranei e molto distanti da quelli in cui i regimi democratici sono inizialmente sorti.
Dunque, le direzioni di cambiamento appena indicate, l'emergere della politica di massa ovvero della dimensione orizzontale della politica, l'allargamento delle possibilità di conoscenza ovvero l'enorme ampliamento del referente empirico, ma anche i cambiamenti in senso democratico degli ultimi cinquant'anni, spingono a costruire tipologie di tali regimi, in cui si privilegiano le esperienze democratiche anche rispetto ad altre fondamentali esperienze di questo secolo. Di qui la piena giustificabilità del fatto che la prima differenza sia solamente tra due genus, i regimi democratici e quelli non democratici.

2. Regimi democratici

Iniziare con la definizione di regime democratico induce subito a constatare che proprio per la complessità del referente empirico non vi può essere un'unica definizione di democrazia. Infatti, a proposito di questo regime alle definizioni empiriche si sono aggiunte quelle che hanno privilegiato gli aspetti ideali o normativi e quelle che proponevano l'analisi dei gradi di democrazia, fino a raggiungere qualche centinaio di definizioni. Ad esempio, Collier e Levitski (v., 1994) ne hanno trovate 350 circa, considerando anche i sottotipi di regime democratico.
Si possono suggerire diverse definizioni a seconda delle regole e istituzioni che si considerano centrali in un regime democratico. In questa prospettiva, se ci si ferma sulle 'forme', sulle 'procedure' caratterizzanti qualsiasi regime di questo tipo, le prime due definizioni da suggerire discendono una dall'altra. Si può, così, ricordare con Schumpeter (v., 1954; tr. it., p. 257) che "il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere

attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare". Di conseguenza, come fa Sartori (v., 1969³, p. 105), si può mettere l'accento sulla democrazia come "sistema etico-politico nel quale l'influenza della maggioranza è affidata al potere di minoranze concorrenti che l'assicurano" attraverso il meccanismo elettorale. Dunque, democrazia come insieme di regole formalizzate ovvero di procedure (democrazia procedurale) all'interno delle quali, però, non ogni tipo di decisione può essere preso. In questo senso, una maggiore attenzione alla sostanza delle decisioni e alla genesi di un regime di questo tipo, come in Przeworski (v., 1986), porta a definire la democrazia come quell'insieme di norme e procedure che risultano da un accordo-compromesso per la risoluzione pacifica dei conflitti sociali tra i diversi attori politicamente attivi.

Anche questa definizione, però, come le precedenti pone problemi di immediata rilevabilità empirica. Per sapere concretamente e più rapidamente se un certo regime sia democratico occorre far ricorso ad aspetti più immediatamente rilevabili come quelli suggeriti da Dahl (v., 1970, p. 3), per il quale la più ampia partecipazione e la possibilità di competizione politica in una democrazia si traducono in: libertà di associazione e unione, libertà di pensiero, diritto di voto, diritto dei leaders politici di competere per il sostegno elettorale, fonti alternative di informazione, possibilità di essere eletti a uffici pubblici, elezioni libere e corrette, esistenza di istituzioni che rendono le politiche governative dipendenti dal voto e da altre espressioni di preferenza. Le otto garanzie istituzionali che assicurerebbero una democrazia possono essere ridotte per giungere a una definizione empirica minima che renderebbe ancora più semplice valutare l'esistenza di certi aspetti in regimi concreti. Dunque, sono democratici tutti i regimi che presentano suffragio universale, maschile e femminile, elezioni libere competitive ricorrenti e corrette, più di un partito in competizione, e diverse fonti alternative di informazione.

La necessità di proporre diverse definizioni suggerisce anche la possibilità di elaborare numerosi sottotipi all'interno del genus democratico a seconda degli aspetti che si vogliono mettere in evidenza. Così, merita di essere citata la classica distinzione che fa riferimento ai rapporti tra legislativo ed esecutivo, cioè la distinzione tra regime presidenziale, con elezione diretta del capo dello Stato e poteri autonomi di direzione dell'esecutivo non dipendente dal parlamento (ad esempio, gli Stati Uniti), e regime parlamentare, dove invece il capo dello Stato è una figura prevalentemente rappresentativa e l'esecutivo dipende dalla fiducia del parlamento (ad esempio, Italia, Svezia o Israele). Più recentemente, Duverger (v., 1980) ha aggiunto il semipresidenzialismo ad indicare paesi come Francia, Finlandia,

Portogallo e altri, dove il presidente è direttamente eletto a suffragio universale (come il parlamento), ma il primo ministro e il governo dipendono ancora dalla fiducia del parlamento. Tale soluzione diarchica ha come conseguenza che il potere del presidente può essere molto indebolito o annullato da un'opposizione coesa e maggioritaria in parlamento che riesca a imporre un proprio primo ministro, come è effettivamente accaduto in Francia negli anni ottanta durante la presidenza di Mitterrand. Tale classe intermedia è stata messa in discussione da diversi autori che ne hanno negato l'autonomia: tutti i paesi, potenziali candidati per questa classe, possono essere riclassificati e fatti rientrare in una delle due classi precedenti a seconda dei momenti in cui sono considerati. La maggioranza degli studiosi, però, ne ha riconosciuto l'autonomia, oltre alla potenziale rilevanza anche per l'Italia (v. Ceccanti e altri, 1996), sulla base dell'argomento che proprio questa flessibilità, che consente di passare da un maggior potere del presidente a una prevalenza del primo ministro e della sua maggioranza parlamentare, conferisce identità distintiva al semipresidenzialismo. Per di più, è stata proposta anche un'altra categoria intermedia, il semiparlamentarismo (v. Sartori, 1994, cap. 6), identificato con un regime che abbia un capo dello Stato puramente rappresentativo e un primo ministro molto forte che riesce a disciplinare e controllare tutta l'attività parlamentare, in realtà attraverso il partito di maggioranza, di cui quel primo ministro è il leader. Se l'esempio più citato di semipresidenzialismo è la Quinta Repubblica francese, quello più noto di semiparlamentarismo è il Regno Unito, ma anche Germania, Spagna e Grecia rientrano in questo tipo. Qualche problema di classificazione presenta Israele dopo l'introduzione (1992) dell'elezione diretta del primo ministro, sperimentata per la prima volta nel 1996. L'assetto istituzionale israeliano sembra così essere passato da un parlamentarismo a un semipresidenzialismo forte con un primo ministro sostenuto da una maggioranza parlamentare, come ci si augura che avvenga grazie alla contemporaneità di elezione del parlamento (la Knesset) e del primo ministro. Se, però, la maggioranza parlamentare fosse diversa o cambiasse nel corso della legislatura, l'esecutivo si troverebbe paralizzato, il capo dello Stato acquisterebbe un maggiore potere di fatto, e si dovrebbe ricorrere a nuove elezioni usando il potere di scioglimento (che il primo ministro possiede) del parlamento. In questo senso, l'elezione diretta del premier non ha la flessibilità del semipresidenzialismo vero e proprio, come quello francese, né la possibilità di un esecutivo controllato dal parlamento, come ad esempio il presidenzialismo americano.

Numerose sono le tipologie più specificamente attente a determinati aspetti, considerati

fondamentali per la democrazia, come la stabilità. Le più importanti, che fanno riferimento proprio a quel fattore, sono quelle di Almond e Powell (v., 1966, pp. 329-342) e di Lijphart (v., 1968). Nella loro elaborazione più compiuta, Almond e Powell partono dal grado di differenziazione strutturale e dalla cultura politica giungendo a tre diversi tipi di regimi democratici: quelli con alta autonomia dei sottosistemi, dove i partiti, i gruppi di interesse e i mass media sono relativamente differenziati fra loro e vi è una cultura partecipante abbastanza omogenea; quelli con limitata autonomia dei sottosistemi, dove le strutture tendono a essere dipendenti le une dalle altre e vi è una cultura politica frammentata, con profonde divisioni; e, infine, quelli con bassa autonomia dei sottosistemi, dove vi è un attore (un partito) dominante o egemonico, strutture meno differenziate e cultura frammentata. Questa tipologia è stata variamente criticata soprattutto per la scarsa precisione della nozione di autonomia dei sottosistemi: in sostanza, per un'estensione eccessiva del classico principio liberale della divisione dei poteri a strutture informali, come partiti, gruppi e media.Lijphart parte dalla tipologia almondiana per fare un passo avanti, spezzando il determinismo che la caratterizza. Infatti, egli mantiene uno dei due criteri, il grado di frammentazione della cultura politica (omogenea o divisa), ma sostituisce all'altro il comportamento delle élites (conflittuale o tendente all'accordo) come variabile indipendente in grado di garantire stabilità a società potenzialmente molto conflittuali. Il tipo più importante, intorno a cui è costruita tutta la tipologia, è la democrazia consociativa. Essa sorge in una società segmentata, con profonde divisioni linguistiche, etniche, religiose o anche sociali, ma guidata da élites consapevoli, altamente democratiche e pragmatiche che riescono a giungere ad accordi-compromessi reciprocamente soddisfacenti. Gli altri tre tipi di democrazia che emergono dall'incrocio tra cultura politica omogenea o frammentata ed élites disposte all'accordo ovvero al conflitto sono: democrazia centrifuga, con una cultura frammentata (e poco coesa) ed élites conflittuali, che portano a immobilismo e instabilità (Italia, Quarta Repubblica francese); democrazia centripeta, con cultura omogenea e normale competizione-conflitto tra élites (Inghilterra, Paesi Scandinavi); democrazia depoliticizzata, con élites tendenti all'accordo e una cultura omogenea (Stati Uniti). La critica più rilevante a Lijphart è che questa sua tipologia ignora del tutto l'impatto autonomo, mostrato in diversi paesi, degli aspetti istituzionali (rapporti legislativo-esecutivo e sistema elettorale).In anni più recenti è cresciuta la consapevolezza che tale esercizio concettuale è solo una prima utile ricognizione della realtà, ma che questo risultato si paga con un'enorme perdita di informazioni. Si è, peraltro, sempre meno disposti a sopportare

tale costo quando l'oggetto analizzato è un macrofenomeno su cui ormai esiste una rilevante quantità di ricerche e conoscenze che non è più possibile ignorare. Il problema, quindi, di differenziare tra i sistemi democratici è stato affrontato seguendo due diverse strategie, rappresentate al meglio, rispettivamente, dai lavori di Powell (v., 1982) e ancora di Lijphart (v., 1984).

Powell identifica il problema della 'qualità' democratica col suo rendimento, misurato da partecipazione elettorale, stabilità governativa e ordine civile. Quindi, analizza gli effetti delle condizioni socioeconomiche, degli aspetti istituzionali, del sistema partitico sul rendimento democratico. L'analisi di Powell è basata su misure e ricerche di relazioni e spiegazioni, ma finisce anche con il considerare una molteplicità di problemi, che servono a distinguere meglio un sistema democratico da un altro. Mentre si possono sollevare fondati dubbi sulla definizione del rendimento politico, la strategia applicata appare corretta: essa è indubbiamente uno dei modi per descrivere e spiegare con maggiore precisione le differenze tra le diverse democrazie.La strategia di Lijphart è molto diversa, ma altrettanto - se non maggiormente - proficua. Lo studioso olandese comincia con l'identificare due principî di fondo di qualsiasi democrazia: vi sono regimi di tal fatta fondati sul principio maggioritario e regimi fondati sulla ricerca del consenso più ampio. Tali principî influenzano tutte le dimensioni rilevanti in un assetto democratico: caratteristiche del governo, rapporti esecutivo-legislativo, natura del legislativo, numero dei partiti e divisioni partitiche rilevanti, sistema elettorale, grado di centralizzazione nell'amministrazione, caratteri della costituzione, esistenza di forme di democrazia diretta. Sulla base di queste dimensioni, Lijphart costruisce due modelli 'polari'. I caratteri del primo, il Westminster model o modello maggioritario, sono: concentrazione del potere esecutivo in governi formati da un solo partito e maggioranze risicate; fusione dei poteri (legislativo ed esecutivo) e dominio del governo; bicameralismo asimmetrico (una camera ha poteri maggiori dell'altra); bipartitismo; sistema partitico con una sola dimensione rilevante; sistema elettorale maggioritario (plurality, con collegi uninominali e vittoria al candidato che raggiunge la maggioranza relativa); governo centralizzato e unitario; costituzione non scritta e sovranità parlamentare; esistenza esclusiva di forme di democrazia rappresentativa (assenza di ricorso a consultazioni dirette). Gli aspetti rilevanti del modello consensuale, invece, sono: governi formati da più partiti e ampie coalizioni; separazione formale e informale dell'esecutivo dal legislativo; bicameralismo simmetrico e rappresentanza delle minoranze; sistema multipartitico; sistema partitico con più dimensioni rilevanti, oltre alla divisione tra destra e

sinistra; sistema elettorale proporzionale; decentramento e assetto federale; costituzione scritta e potere di veto delle minoranze.

I vantaggi del modo di procedere di Lijphart sono evidenti. Rispetto alle tipologie tradizionali, il numero di informazioni perdute è notevolmente inferiore in quanto si considerano più dimensioni; si possono combinare dati quantitativi con dati qualitativi, guadagnando in rigore e precisione; infine, all'interno di ciascuna dimensione si può vedere meglio come si caratterizza ciascun paese. I difetti sono meno evidenti, ma ci sono. Innanzitutto, se il problema è quello di accrescere le informazioni e dare un quadro più completo, mancano almeno due dimensioni facilmente riconoscibili come rilevanti in qualsiasi democrazia: il ruolo dei gruppi di interesse nei confronti dei partiti e delle istituzioni, insieme alle modalità di intermediazione degli interessi. La stessa strategia concettuale, inoltre, finisce per appiattire sui due poli, modello Westminster e modello consensuale, tutti i regimi. I poli diventano, in realtà, due tipi solamente. Dunque, invece di guadagnare in informazioni il risultato effettivo è esattamente opposto.Vi possono essere almeno due maniere per superare i problemi posti dalla tipologia di Lijphart, mantenendone certi vantaggi. La prima è individuare uno spazio formato da almeno due criteri base, uno dei quali si rifà in qualche modo agli aspetti sostanziali sopra indicati. Questa è la via seguita da Karl e Schmitter (v., 1991). Tale spazio bidimensionale è il risultato della collocazione su un asse del principio dominante di aggregazione in un regime democratico: attenzione al numero dei cittadini, e dei loro rappresentanti, che sostengono una certa politica o un certo candidato e sono tutti considerati uguali, ovvero attenzione all'intensità delle preferenze dei cittadini (magari aggregate in base alla classe, religione, nazionalità e altro). A tale criterio presente anche in Lijphart (v., 1984), quando propone la distinzione tra principio maggioritario e principio consensuale, Karl e Schmitter aggiungono sull'altro asse la dimensione attinente all'esistenza di uno Stato attivo e interventista oppure di uno Stato con un ruolo molto più limitato che sostiene l'interazione competitiva tra individui e istituzioni. Emergono così quattro tipi 'angolari', che si pongono cioè agli estremi dello spazio così definito: la democrazia corporativa, dove intensità delle preferenze e ruolo dello Stato sono al centro del regime; la democrazia consociativa, dove vengono ancora privilegiate le intensità, ma lo Stato è assai meno attivo e interventista; la democrazia populista, con un forte ruolo dello Stato e attenzione al numero dei cittadini che sostengono certe soluzioni; e, infine, la democrazia elettoralista, dove uno Stato non attivo si combina con l'attenzione ai numeri elettorali. L'Austria aderisce al meglio al primo modello, la

Svizzera al secondo, il Brasile e il Portogallo al terzo, e gli Stati Uniti al quarto. Tutti gli altri paesi si collocano all'interno dello spazio individuato in posizioni intermedie tra le due dimensioni indicate.

La seconda maniera di procedere per superare i problemi posti dalla strategia bipolare di Lijphart è semplicemente quella di seguire il percorso tradizionale di formulazione di una tipologia, ma con più dimensioni e alla fine più tipi. A questo scopo è essenziale rifarsi all'imponente letteratura uscita negli ultimi venti anni sugli aspetti istituzionali delle democrazie (v. ad esempio Lijphart, 1992; v. Linz e Valenzuela, 1994; v. Sartori, 1994). Almeno una lezione suggerita da questa letteratura è che regole elettorali (v. Duverger, 1951; v. Rae, 1971; v. Bogdanor e Butler, 1983; v. Grofman e Lijphart, 1986; v. Taagepera e Shugart, 1989; v. Sartori, 1994) e norme di governo debbono essere viste come un tutto unico, un sistema con le proprie caratteristiche. In questa prospettiva, i due fattori basilari (sistema elettorale e relazioni tra governo e parlamento) a cui questa letteratura fa riferimento possono essere classificati e combinati nel modo seguente:

a1. Elezione diretta del presidente, capo dell'esecutivo (presidenzialismo) e sistema elettorale maggioritario.

a2. Semipresidenzialismo e sistema elettorale maggioritario.

a3. Semiparlamentarismo e sistema elettorale proporzionale rinforzato (cioè un sistema elettorale con collegi plurinominali, alte soglie di accesso alla ripartizione dei seggi e, nell'insieme, ridotta proporzionalità) o sistema elettorale maggioritario.

a4. Parlamentarismo e sistema elettorale proporzionale.

a5. Presidenzialismo e sistema elettorale proporzionale.Dove, quindi, i quattro tipi istituzionali proposti tradizionalmente o più recentemente dalla letteratura (presidenzialismo, semipresidenzialismo, semiparlamentarismo, parlamentarismo) si combinano con le due alternative elettorali essenziali (sistema maggioritario con collegi uninominali, a uno o a due turni, considerato quasi equivalente negli effetti bipolarizzanti a un sistema a ridotta proporzionalità, e sistema elettorale ad alta o molto alta proporzionalità nel passaggio dai voti ai seggi parlamentari). Si può aggiungere che delle otto varianti astrattamente possibili, solo le cinque sopra indicate sono empiricamente rilevanti. E la variante apparentemente più strana, cioè quella in cui presidenzialismo e sistema proporzionale per l'elezione del parlamento sono combinate, è anche la soluzione istituzionale più comune in America Latina (v. Jones, 1995).

Nell'ambito degli assetti istituzionali, andrebbe considerato un terzo fattore, particolarmente

rilevante, che aiuta a definire meglio i modelli istituzionali risultanti stricto sensu. Si tratta del grado di decentramento nella distribuzione dei poteri tra governo centrale e governo locale. A questo proposito le principali variabili da considerare sono: l'eguaglianza nella rappresentanza di unità locali con territorio e popolazioni diverse, anche nelle dimensioni, in un ramo del parlamento nazionale, cioè l'esistenza di una camera che rappresenti le regioni o gli Stati federati; l'autonomia legislativa e di esecuzione delle istituzioni locali (regioni, comunità autonome, comuni) in settori diversi; e soprattutto l'autonomia nell'imposizione fiscale. Forme e modalità diverse di decentramento possono trovarsi in ciascuno dei cinque tipi sopra indicati, arricchendo ulteriormente l'analisi.

Anche se non è sicuramente l'aspetto principale, come è stato sostenuto, un secondo insieme molto importante di fattori che aiutano a definire i tipi democratici è dato dal sistema partitico. Alcuni autori affermano palesemente la connessione storica e logica tra partiti e democrazia (v. ad esempio Pomper, 1992) o appunto definiscono la democrazia con riferimento ai partiti (v. ad esempio Sartori, 1993, p. 41). In quanto istituzioni intermedie, che si vogliono radicare nella società civile e acquisire maggiore sostegno (anche elettorale) a livello di massa (vote-seeking), che ricercano e occupano con propri esponenti posizioni governative e parlamentari, a livello centrale e locale (office-seeking), che al tempo stesso propongono politiche e sono veicoli per prendere decisioni e realizzare quelle politiche (policy-seeking) (v. Strom, 1990), magari contrastate da altri partiti di opposizione, i partiti e il sistema partitico sono necessariamente il fulcro del funzionamento reale di ogni democrazia. Partiti e sistema di partito, dunque, possono essere visti in una varietà enorme di momenti e funzioni, anche - ad esempio - nelle loro relazioni con la burocrazia, la magistratura, o i militari, a livello di élites; o, in una prospettiva maggiormente societaria, come 'trasmettitori della domanda sociale' o 'delegati' e 'rappresentanti' dei diversi settori sociali (v. Pizzorno, 1980, pp. 13 ss.); o ancora, in una prospettiva istituzionale, si può vedere come la stessa organizzazione partitica tenda ad acquisire autonomia e propri interessi consolidati.

Il numero e la dimensione (elettorale e in termini di seggi parlamentari) dei partiti in un dato sistema, alcuni specifici aspetti organizzativi interni, soprattutto la coesione parlamentare e il ruolo di uno o più leaders al loro interno, la composizione di un certo governo (monocolore se formato da un solo partito, di coalizione se da almeno due) e l'omogeneità/eterogeneità ovvero la vicinanza/distanza dei partiti tra loro, innanzitutto per i partiti che sostengono lo stesso governo, in termini di politiche sostenute su tematiche

diverse, sono gli aspetti principali che definiscono un sistema partitico all'interno di una democrazia. Integrando alcuni aspetti sopra indicati con la tipologia di Sartori (v., 1976), che partendo dal riferimento al numero dei partiti e alla distanza ideologica tra essi distingue tra bipartitismo, sistema con un partito predominante, multipartitismo moderato, cioè con bassa distanza ideologica tra gli stessi partiti, e multipartitismo polarizzato, cioè con attori molto diversi e con ideologie distanti tra loro, si può avere:

b1. Sistema a partito predominante, coeso, e governo monocolore.

b2. Sistema a partito predominante, con un forte leader, e governo monocolore.

b3. Bipartitismo e governo monocolore.

b4. Multipartitismo omogeneo e governo di coalizione.

b5. Multipartitismo eterogeneo e governo di coalizione.

È ovvio che dietro ciascun caso vi sono diverse forme e gradi di competizione, influenzati dalle regole elettorali che fissano l'accesso all'arena politica dei partiti; dalle differenze tra i principali partiti in termini di voti e seggi parlamentari; dalle dimensioni della volatilità o fluidità elettorale, cioè dalla facilità con cui un elettore sposta il proprio voto da un partito a un altro; da altri aspetti della legge elettorale e del processo decisionale parlamentare. Tuttavia, tali aspetti sono sostanzialmente impliciti nella proposta sopra indicata, e ad essi non è, dunque, necessario fare un riferimento preciso e diretto.

Esiste, infine, un terzo insieme di fattori che contribuiscono in maniera molto rilevante a comprendere che cosa sia un regime democratico, pur essendo di solito trascurato nelle analisi dei tipi di regimi democratici. Ad eccezione di quelle di Lange e Meadwell (v., 1985), che considerano il grado di contrattazione centralizzata tra sindacati, associazioni imprenditoriali e governo, insieme al ruolo dei sindacati, e in parte di Karl e Schmitter (v., 1991), non vi sono quasi altre tipologie in cui si dia rilievo centrale alle modalità dei rapporti tra partiti e associazioni di interesse.

Una maniera di illuminare tali rapporti consiste nel considerare l'autonomia della società civile nelle sue diverse articolazioni - in specie le diverse associazioni di interesse, economico o di altro tipo - rispetto alle istituzioni pubbliche e alle élites partitiche; ovvero, all'opposto, il controllo della società civile da parte delle istituzioni e delle élites partitiche. In questo ambito, due dimensioni più specifiche e connesse possono essere considerate: la prima attinente al ruolo delle élites partitiche e dei partiti nei confronti delle élites imprenditoriali, i sindacati, e altri gruppi organizzati; la seconda, il grado in cui esistono élites attive non organizzate, quali piccole, medie o anche grandi imprese private, e una rete

di associazioni intellettuali, religiose o di altro genere.
Un modo di analizzare le relazioni tra partiti ed élites imprenditoriali, sindacati o altre associazioni di interesse è quello di stabilire se i partiti, o il sistema partitico nel suo insieme, svolgono un ruolo di gatekeeper nei confronti dei gruppi, cioè se e fino a che punto i partiti di governo, quelli d'opposizione (e il sistema partitico, nel suo complesso) riescono a controllare l'accesso dei gruppi di interesse all'arena decisionale. In questo senso particolare, dal punto di vista dei gruppi l'intermediazione partitica è l'unico o almeno il miglior modo di proteggere i propri interessi (v. Morlino, 1991).
Si possono individuare almeno tre possibili scenari nelle relazioni tra partiti e gruppi, con o senza un ruolo diretto del settore pubblico. Il primo, dominio o, in senso più forte, occupazione, configura una situazione in cui il sistema partitico domina largamente la società civile, gruppi di interesse compresi. In realtà, i gruppi sono quasi organizzazioni collaterali dei partiti, i quali hanno solide e autonome risorse di potere in termini di ideologia e organizzazione interna. Questo accade soprattutto per i sindacati e diverse altre organizzazioni, ma anche per deboli élites imprenditoriali subordinate ai partiti.
Nella seconda possibilità, la neutralità, non vi sono legami precisi e stabili tra gruppi e partiti. I gruppi di interesse sono organizzati in misura diversa, sono attivi politicamente, e hanno proprie autonome basi economiche e sociali. Parimenti, i partiti possono usufruire di risorse autonome, anche organizzative, riescono sostanzialmente a controllare il processo decisionale, anche approfittando delle regole proprie di ogni democrazia, che conferisce ai partiti una posizione centrale nel suo funzionamento. Nel complesso, quindi, il sistema partitico riesce a svolgere un ruolo di gatekeeper: gruppi e singoli individui sono portati, se non costretti, a riferirsi alle élites partitiche per promuovere e proteggere i propri interessi. In ogni caso, a differenza di quanto accade nel dominio, non si fissano rapporti solidi tra un particolare partito e uno o più gruppi di interesse. I gruppi imprenditoriali sono in una posizione assai più indipendente e gli stessi sindacati, malgrado tradizionali e forti legami di solito con partiti di sinistra, hanno un proprio ambito di autonomia che li può far trovare su posizioni diverse rispetto al proprio partito di riferimento.
Nel terzo scenario, l'accesso diretto, i partiti (e le stesse élites partitiche) sono superati e, sostanzialmente, tagliati fuori nel funzionamento concreto del processo rappresentativo: non riescono a svolgere alcun ruolo di intermediazione. I gruppi di interesse e le élites imprenditoriali sono in grado di scavalcare i partiti grazie alle relazioni personali con parlamentari, esponenti del governo, burocrati, o in molti altri modi. I partiti hanno delle

basi di potere autonome molto deboli per mancanza di organizzazione o perché le regole governative e parlamentari non le garantiscono loro, e in questo senso non hanno neppure la possibilità di acquisire risorse e rafforzarsi in qualche modo. In breve, non vi è nessun ruolo di gatekeeping.

Se ovviamente disegnare solamente tre scenari è ancora una drastica semplificazione del reale, può essere utile per precisare la tipologia democratica che si sta proponendo. Altrettanto utile è rilevare la connessione tra questi scenari e la seconda dimensione sopra citata, l'esistenza di diverse élites, anche senza rilevanza politica, e di diverse reti associative, gruppi di interesse compresi. Infatti, questa dimensione è semplicemente l'altra faccia della stessa medaglia. Né è particolarmente difficile controllare empiricamente l'esistenza di una società con cittadini attivi e partecipanti, diverse e variegate élites, giornali indipendenti e diverse reti televisive, varie reti di associazioni più o meno strutturate; in breve, con un alto grado di capacità associativa, e mobilitativa, con risorse autonome, ma anche senza una diretta e immediata rilevanza politica.

Nell'ipotesi di una società civile così sviluppata le relazioni tra le élites partitiche e una tale società sarebbero di neutralità o anche di accesso diretto a seconda dell'esistenza o meno di altre condizioni, in specie di determinate regole di governo e di autonomia del sistema partitico (v. oltre). Se, al contrario, la società civile è scarsamente organizzata e senza risorse autonome, innanzitutto economiche, allora la soluzione di dominio diventa la più probabile.

Indubbiamente, tra i tre insiemi di fattori vi sono relazioni complesse che in questa sede non è strettamente necessario approfondire; tuttavia, per capire più a fondo il controllo partitico della società civile, o il suo contrario, gli altri fattori da considerare sembrano essere: 1) a livello statale, le dimensioni del settore pubblico dell'economia e la misura dell'intervento statale nei settori industriali e dei servizi, con la limitazione, che ne deriva, delle regole di mercato; la conseguente concreta eventualità che tutte le posizioni di comando in quei settori siano il risultato di nomine partitiche, e che quindi le élites partitiche sviluppino relazioni stabili e forti, ma anche particolaristiche, attraverso la distribuzione delle risorse economiche (finanziamenti, costruzione di infrastrutture, posti di lavoro, e altro). In questa chiave, uno Stato con alcuni corpi indipendenti, quali in particolare la magistratura, può consentire alla società civile di sfuggire, magari parzialmente, al controllo partitico dandole mezzi di difesa; 2) a livello di regime, le regole elettorali e costituzionali che rafforzano il ruolo dei partiti nei riguardi dei gruppi, quali i meccanismi elettorali che portano a una netta

riduzione del numero dei partiti oppure l'accentramento del processo decisionale con il controllo del governo su di esso; 3) a livello di sistema partitico, uno specifico sistema, e anzitutto un sistema a partito predominante; 4) a livello di partiti, alcune caratteristiche interne in grado di rafforzare il loro ruolo nei confronti della società civile, quali la coesione soprattutto del partito parlamentare ovvero un'organizzazione sviluppata, o ancora un leader che controlli pienamente il partito; 5) a livello socioculturale, la diffusione di ideologie forti che diano ai partiti una posizione preminente nel dibattito pubblico.

Al contrario, un settore pubblico molto limitato, un processo decisionale decentrato e, dunque, più facilmente permeabile dove si creano molti spazi di azione per l'attività di pressione a livello parlamentare, un sistema multipartitico eterogeneo, un'alta frammentazione del sistema, e magari divisioni interne ai partiti con strutture organizzative poco sviluppate e, infine, accentuata deideologizzazione possono essere alla base di una società civile autonoma, se questa ha un vivace pluralismo economico, culturale e sociale.

Nell'insieme, dunque, si può configurare il controllo della società civile nel caso di dominio partitico, ampio settore pubblico, spazio limitato per il mercato e l'imprenditoria privata, società civile dipendente e debolmente strutturata; l'autonomia nell'ipotesi opposta di neutralità e accesso diretto con una società civile complessa, articolata, strutturata e un settore pubblico molto limitato a cui corrisponde un'iniziativa privata e un mercato sviluppati. Ovviamente, tra i due casi estremi vi sono diverse possibilità intermedie di semi-controllo o semi-autonomia, in cui il ruolo di élites partitiche ben organizzate alla fine influenza e prevale su una società civile non particolarmente autonoma e sviluppata, o in cui una società civile più autonoma ed élites politiche meno organizzate e forti consentono neutralità o accesso diretto all'arena decisionale.

A questo punto si può ricostruire un quadro completo con i tre macrofattori fin qui indicati, come si può vedere dalla tab. I. Ai fini della formulazione di una tipologia democratica, la combinazione delle variazioni dei tre macrofattori porta a diversi tipi o modelli di democrazia. Dunque, una selezione che individui i tipi empiricamente più rilevanti è opportuna per semplificare il quadro complessivo. In questo senso, proprio i processi di democratizzazione negli ultimi decenni del XX secolo, mostrano che man mano che la democrazia diventa un regime sempre più accettato e sempre meno sfidato, i modelli maggioritari, cioè i modelli di democrazia nei quali si presta più attenzione ai processi decisionali e alla loro efficienza, acquistano una notevole importanza empirica. Si può iniziare così dalla democrazia maggioritaria classica, molto vicina al 'modello Westminster'

proposto da Lijphart (v., 1984). Quindi, caratterizzata da semiparlamentarismo e sistema elettorale maggioritario (plurality, o anche un proporzionale rinforzato), bipartitismo e governi monocolori, ma anche da una società civile autonoma e ben sviluppata con gruppi neutrali e, di massima, senza accesso diretto all'arena decisionale. Nello stesso modello maggioritario si può far rientrare l'ipotesi di un assetto presidenziale, sistema elettorale maggioritario, bipartitismo con governi monocolori, e società civile autonoma, con accesso diretto limitato o assente.Molto importanti per numerosi casi di recente democratizzazione, dall'America Latina all'Europa orientale, sono i due seguenti modelli: democrazia plebiscitaria e democrazia maggioritaria forte. La prima è caratterizzata da un assetto presidenziale, sistema elettorale maggioritario, sistema a partito predominante, la presenza di un leader forte, governo monocolore, e una società civile fondamentalmente controllata o con limitati ambiti di autonomia. In questo modello possono coesistere anche varianti con presidenzialismo, sistema proporzionale, multipartitismo eterogeneo e governi di coalizione. Con il loro assetto presidenziale diversi paesi latinoamericani possono rientrare in questo modello. Il secondo modello è il risultato di un'istituzione presidenziale, un sistema elettorale maggioritario, o anche un assetto semipresidenziale, ma sempre con un sistema elettorale maggioritario, un sistema a partito predominante, con caratteristiche di coesione interna, e governo monocolore, o anche multipartitismo omogeneo e governo di coalizione, ma soprattutto una società civile chiaramente controllata dalle élites partitiche.
Si può, inoltre, configurare una democrazia debolmente maggioritaria, i cui elementi principali sono parlamentarismo e sistema proporzionale, accompagnato da un sistema a partito predominante e magari coeso o con un forte leader, un governo monocolore, e una parziale autonomia della società civile ovvero un parziale controllo delle élites partitiche. Può essere una democrazia debolmente maggioritaria anche quel regime democratico con assetto presidenziale e sistema elettorale proporzionale, ma con tutte le altre caratteristiche inalterate.Le diverse varianti maggioritarie possono essere affiancate da almeno due modelli in cui il principio dell'efficienza e della maggioranza non prevalgono affatto: la democrazia proporzionale e la democrazia conflittuale. Il primo dei due modelli è la risultante di parlamentarismo e sistema elettorale proporzionale, multipartitismo omogeneo e governi di coalizione, insieme a una società civile autonoma e articolata o, comunque, almeno parzialmente autonoma. Il secondo vede la combinazione di parlamentarismo e sistema proporzionale, insieme a multipartitismo eterogeneo, governi di coalizione e soprattutto una società civile dominata o quasi dominata dai partiti ovvero dalle élites partitiche. La tab. II

presenta e riassume i diversi modelli.

3. Regimi non democratici

La difficoltà principale nel definire il regime autoritario e le altre forme non democratiche, più o meno contigue, non sta, come nel caso della democrazia, in una qualche tensione tra aspetti normativi ed empirici, bensì in fattori tutti empirici: questa ampia categoria dovrebbe comprendere le numerose varietà non democratiche e, al tempo stesso, non dovrebbe essere tanto generale da avere scarsa significatività o rilevanza. È, dunque, opportuno cominciare con il dividere questa categoria in quattro sottotipi: oltre al regime autoritario, il sottotipo più importante e con un maggior numero di esempi, vanno considerati il regime totalitario, quello tradizionale e l'ibrido istituzionale, che in particolare raccoglie tutti i casi di regime nelle fasi di mutamento e che, dunque, presentano caratteristiche dell'uno o dell'altro sottotipo, di solito per un periodo di tempo limitato. Alla fine del XX secolo, a questi altri sottotipi corrisponde indubbiamente un numero di casi inferiore. Tuttavia, la ridotta quantità viene largamente compensata dalle diversità istituzionali che emergono e dall'importanza dei paesi, che soprattutto nel passato sono stati fatti rientrare in questi sottotipi.
Cominciando dai regimi autoritari, numerosi sono stati i tentativi di fornire definizioni adeguate (v. Bayart, 1976). Il principale difetto di molti di essi sta nel generalizzare e cercare di rendere applicabili a più casi modelli tratti da un'unica esperienza storica. Ad esempio, Marx propone la categoria del bonapartismo; Gramsci quella simile del cesarismo; altri autori usano espressioni come neobismarckismo (v. Hermet, 1975), fascismo e diverse altre. La proposta che è sembrata più convincente in quanto riesce a conciliare meglio l'esigenza di una generalità significativa e quella di una più ampia applicabilità sembra quella di Linz. Elaborata più di venti anni fa e ormai ampiamente accettata, questa definizione propone di considerare autoritario ogni "sistema politico con pluralismo politico limitato e non responsabile, senza una elaborata ideologia-guida, ma con mentalità caratteristiche, senza mobilitazione politica estesa o intensa, tranne che in alcuni momenti del loro sviluppo, e con un leader o talora un piccolo gruppo che esercita il potere entro limiti formalmente mal definiti ma in realtà abbastanza prevedibili" (v. Linz, 1964, p. 255). Vengono così individuate cinque dimensioni o variabili rilevanti: pluralismo limitato, mentalità caratteristiche, assenza di mobilitazione politica, leader o piccolo gruppo che esercita il potere, limiti formalmente mal definiti.Innanzitutto, a livello di cittadini, l'aspetto

più importante è il livello di mobilitazione, ossia, specificando meglio, il quantum di partecipazione di massa indotta e controllata dall'alto. Ai cittadini non sono riconosciute né autonomia, né indipendenza; nelle fasi di maggiore stabilità autoritaria, la politica dei governanti sarà quella di mantenere la società civile fuori dall'arena politica; in ogni modo, un pur basso livello di partecipazione, né esteso né intenso, può essere voluto e controllato dall'alto. Questo assetto ha almeno due implicazioni a livello di regime. Primo: l'esistenza di efficaci apparati repressivi che siano in grado di attuare le predette politiche di smobilitazione, quali i servizi di sicurezza, autonomi o all'interno della struttura militare. Secondo: la debolezza o l'assenza di strutture di mobilitazione, quali il partito unico o istituzioni statali simili, cioè strutture in grado di provocare e controllare, al tempo stesso, la partecipazione. Ovviamente vi è anche un altro aspetto implicito da non dimenticare: l'assenza di garanzie reali attinenti ai diversi diritti politici e civili.

Centrale è, poi, il pluralismo limitato e non responsabile di tutti gli attori politicamente rilevanti e attivi nel regime. Di conseguenza, per ogni regime autoritario bisogna vedere quali siano gli attori rilevanti, che si possono distinguere in attori istituzionali e attori sociali politicamente attivi. I primi sono, ad esempio, l'esercito, la burocrazia o una parte di essa, l'eventuale partito unico; i secondi, la Chiesa, gruppi industriali o finanziari, i proprietari terrieri, in qualche caso persino i sindacati o strutture economiche transnazionali che hanno importanti interessi nel paese. Infine, tali attori non sono politicamente responsabili secondo il meccanismo tipico delle liberaldemocrazie di massa, cioè attraverso elezioni libere, competitive, corrette. Dunque, se 'responsabilità' vi è, questa viene fatta valere di fatto, a livello di politica invisibile nelle contrattazioni che vengono effettuate, ad esempio, tra militari e gruppi economici o proprietari terrieri. Inoltre, le elezioni o altre forme di democrazia che eventualmente possano esserci, quali le consultazioni dirette attraverso referendum o plebisciti, non hanno significato sostanziale e non sono caratterizzate da effettiva competizione. Esse hanno soprattutto un significato simbolico di legittimazione, espressione di consenso e sostegno a favore del regime da parte di una società civile controllata e non autonoma. Questo non significa affatto che le elezioni nei regimi autoritari non abbiano senso. Al contrario svolgono diverse funzioni, di cui quelle sopra indicate sono solo le più importanti (v. Hermet e altri, 1973).

La nozione di pluralismo limitato è stata criticata da alcuni studiosi. L'argomento principale addotto è che il termine 'pluralismo' suggerisce una sorta di legittimità di attori diversi e in questo senso avvicina il regime autoritario a quello democratico, mentre trascura tutta la

realtà caratterizzata da repressione e impossibilità di espressione sia dei diritti civili e politici che delle domande reali della società. Dunque, sotto questo profilo parlare di pluralismo è sostanzialmente fuorviante. L'obiezione viene superata sottolineando che il pluralismo di cui si tratta non è quello illimitato proprio delle liberaldemocrazie di massa, caratterizzato da competizione e garanzia reale di quei diritti civili e politici. Con esso si vuole intendere solo che più di un attore a livello di élite è rilevante per il regime in esame; e proprio l'aggettivo 'limitato', infatti, sottintende l'esistenza di controllo e repressione da parte dei governanti.

Il tentativo più importante, dopo quello di Linz, di definire un regime autoritario (v. Rouquié, 1975) fa un passo avanti proprio nella direzione del riconoscimento e dell'identificazione di una pluralità di attori importanti. Partendo dall'analisi del concetto di bonapartismo in Marx, Rouquié afferma: "sistema semi-competitivo di tipo bonapartista [...] è il regime sostenuto da una burocrazia civile e militare, relativamente indipendente dai gruppi sociali dominanti, che si sforza di risolvere i conflitti che paralizzano la classe dirigente depoliticizzando, in modo non violento (o non terrorista), l'insieme delle classi della società" (v. Rouquié, 1975). In più rispetto a Linz, questa definizione nella sua seconda parte attribuisce maggiore importanza alla funzione, all'impatto del regime e alle politiche realizzate piuttosto che alle istituzioni. Nella sua prima parte individua gli attori del regime, la burocrazia civile e militare. In questo senso, alla fine individua solo un sottotipo di regime autoritario (quello civile-militare) (v. fig. 2), non riuscendo così a coprire tutto l'ampio genus autoritario.

La nozione di pluralismo limitato acquista maggiore spessore e significato se collegata a un altro concetto, quello di coalizione dominante. Con tale espressione si vogliono indicare gli attori, istituzionali e non, i quali formano l'alleanza, anche solo di fatto, che mantiene più o meno stabile quello specifico autoritarismo. Un'accurata individuazione di quale pluralismo limitato e di quale coalizione dominante esistano in un certo regime autoritario consente di analizzarne più approfonditamente i sottotipi. Per di più, se il pluralismo sottintende la presenza di più attori ovvero il fatto che non vi è un solo attore in grado di monopolizzare tutte le risorse politicamente rilevanti, si può capire meglio come in questo tipo di regime si sia creato anche uno spazio oggettivo per le opposizioni. Sia lo stesso Linz (v., 1973) che Germani (v., 1975) si sono fermati ad analizzare i diversi tipi e forme di opposizione, semi-opposizione o anche pseudo-opposizione che vi possono essere in quel regime: dall'opposizione attiva a quella passiva, da quella legale a quella alegale e illegale. In questo

regime può essere perfino più conveniente tollerare un certo grado di opposizione o mantenere una pseudo-opposizione che dà una vernice liberale a quell'autoritarismo. La terza caratteristica dell'autoritarismo riguarda il grado di elaborazione della giustificazione ideologica del regime. L'autoritarismo è contraddistinto dal fatto che la sua legittimazione avviene sulla base di "mentalità", secondo l'espressione mutuata dal sociologo tedesco Geiger, cioè semplicemente sulla base di alcuni "atteggiamenti intellettuali", alcuni valori generali, più o meno ambigui, sui quali è più facile trovare un accordo tra gli attori diversi, con differenti caratteristiche e interessi (v. Linz, 1975, pp. 266-269). Per essere più precisi si tratta di valori, quali patria, nazione, ordine, gerarchia, autorità, e altri. Non vi sono, cioè, elaborazioni ideologiche articolate e complesse che giustificano e servono a sostenere il regime.

A livello di strutture politiche, i "limiti formalmente mal definiti, ma [...] abbastanza prevedibili" entro cui i governanti autoritari esercitano il proprio potere contrastano con la "certezza del diritto" prescrittivamente propria degli assetti democratici, e consentono loro di esercitare il proprio potere con maggiore discrezionalità. In altre parole, se, come suggerisce una consolidata tradizione teorica, la legge è la principale difesa del cittadino ed è all'origine stessa delle democrazie occidentali, l'assenza di norme ben definite consente al contrario un controllo della società civile e priva il cittadino di proprie sfere autonome e garantite di fronte al potere autoritario.

L'ultima caratteristica fa riferimento alle "autorità", e più esattamente al "leader o piccolo gruppo" al potere. Effettivamente questi regimi sono caratterizzati da una notevole personalizzazione del potere, dalla visibilità del leader, talora carismatico, oppure di poche persone che detengono di fatto le leve del potere in quanto sono presenti negli organi di vertice.

Definita la categoria centrale di riferimento, il principale passo successivo è distinguere all'interno di tale tipo di regime, che presenta un notevolissimo ambito di variazione. Va, però, precisato che i criteri riguardanti l'esistenza di un leader o piccolo gruppo e i limiti mal definiti al potere autoritario sono poco utili nel distinguere tra gli autoritarismi, o anche tra i regimi non democratici. Qualsiasi regime può avere di volta in volta un leader o un piccolo gruppo al suo vertice potestativo senza che per questo cambi il tipo di autoritarismo o serva a distinguere tra un regime autoritario e un altro non autoritario, ma anche non democratico. Parimenti, i limiti mal definiti sono anch'essi propri di tutti i regimi autoritari e di molti altri non democratici. Questa dimensione sembra piuttosto variare e dipendere

dalle tradizioni giuridiche del paese e dalla durata del regime. Restano, dunque, tre dimensioni centrali - pluralismo limitato, mentalità caratteristiche, mobilitazione politica - a cui va aggiunta una quarta, molto rilevante in un'analisi che privilegi gli aspetti politici: il grado di strutturazione del regime. Occorre, cioè, controllare anche in che misura il regime autoritario crea e, eventualmente, istituzionalizza nuove e diverse strutture politiche caratterizzanti, quali il partito unico, i sindacati anche verticali, distinte forme di assemblee parlamentari, sistemi elettorali caratteristici, o, comunque, altri organi specifici e diversi da quelli del regime precedente.

Anche le altre tre dimensioni principali necessitano di precisazione. In quanto alla prima, non è rilevante solo il numero di attori che costituiscono la cosiddetta coalizione dominante, ma è importante indicare anche quali siano tali attori. La prima dimensione riguarda dunque il tipo di coalizione dominante e gli altri che la compongono: attori istituzionali (burocrazia, militari) e/o politici (partiti, sindacati) e/o socioeconomici (gruppi oligarchici di proprietari terrieri, diversi gruppi di imprenditori, borghesia commerciale). In quanto alla seconda, non basta cercare di fissare il grado di ideologizzazione. È indispensabile capire anche quali valori servono a giustificare e legittimare il regime: tradizionali, moderni, o quali altri. In quanto alla terza, benché considerare il quantum di mobilitazione dall'alto (e la sua possibile istituzionalizzazione) sia indubbiamente l'aspetto più importante, è opportuno integrarla con l'indicazione delle caratteristiche della mobilitazione soprattutto in relazione agli altri tre aspetti sopra menzionati. La fig. 1 riassume e precisa i quattro criteri e le loro specificazioni empiriche (v. anche Morlino, 1986).

Tutte le dimensioni indicate sono in relazione, più o meno stretta, tra loro. È così possibile ipotizzare due modelli autoritari polari a cui corrispondono gli estremi di ciascuna dimensione. Il primo polo può essere dato, per così dire, dall'autoritarismo perfetto caratterizzato da: accentuato pluralismo di attori rilevanti, assenza di ideologie, assenza di mobilitazione, scarsa strutturazione caratteristica del regime. Il secondo polo configura il quasi-totalitarismo, pur nell'ambito autoritario: forte presenza del partito unico in posizione dominante, alto livello di ideologizzazione, alta mobilitazione ed esistenza di istituzioni caratteristiche del regime. Tra i due poli si situa una gamma di configurazioni più specifiche sia se si tiene conto degli attori, delle mentalità, della mobilitazione, sia se si riflette sulla possibilità di combinazioni miste in cui, ad esempio, uno scarso numero di attori rilevanti si combina con scarsa ideologizzazione, bassa mobilitazione, inesistente strutturazione. L'ambito di variazione tra autoritarismo e autoritarismo è così vasto e variegato che rimane

la necessità di delineare alcuni modelli considerati più rilevanti, indicandone meglio le caratteristiche (v. fig. 2).

Le politiche attuate dal regime in settori diversi (industria, agricoltura, istruzione o altro) e il grado di repressione che lo contraddistingue non vanno considerate tra le dimensioni distintive degli autoritarismi. Infatti, le politiche possono essere in buona misura connesse alla coalizione dominante e alle mentalità ideologiche che caratterizzano un certo regime autoritario. Il grado di repressione può eventualmente dedursi dalla strutturazione del regime e dal grado di mobilitazione dall'alto. In ogni caso, politiche e forme o grado di repressione cambiano nell'ambito dello stesso regime da un periodo all'altro. Dunque, sono meno utili a capire gli aspetti strutturali e più stabili che definiscono un tipo di autoritarismo e lo differenziano da un altro. Pur senza negarne l'importanza in sé, non sono, quindi, dimensioni 'prime' non riducibili e riconducibili ad altre; si tratta al contrario di dimensioni (e variabili) sempre 'dipendenti' o secondarie. La fig. 2 propone sia le principali varianti autoritarie che gli altri tipi non democratici (v. Morlino, 1986). A questo proposito, gli studi e le ricerche sul totalitarismo sono numerosi e di notevole qualità, data soprattutto l'importanza dei due paesi solitamente e indiscutibilmente fatti rientrare in questa categoria, la Germania nazista e l'Unione Sovietica stalinista. Ferma restante la differenza, spesso trascurata, tra autoritarismo e totalitarismo, le dimensioni che emergono dalla definizione di autoritarismo servono bene a dare una prima indicazione sui regimi totalitari, che sono così contraddistinti da: a) assenza di pluralismo e ruolo preminente del partito unico, che è una struttura burocratica e gerarchizzata, articolata attraverso una serie complessa di organizzazioni che servono a integrare, politicizzare, controllare, spingere alla partecipazione tutta la società civile; e, inoltre, subordinazione di tutti gli altri possibili attori (dai militari alla burocrazia civile, alla Chiesa) al partito unico, che quindi occupa una posizione veramente centrale e determinante; b) un'ideologia articolata e rigida, finalizzata alla legittimazione e al mantenimento del regime e a dare contenuto alle politiche di mobilitazione e alle stesse politiche sostantive; c) alta e continua mobilitazione sostenuta dalla ideologia e dalle organizzazioni partitiche e sindacali, anche esse subordinate al partito; d) un piccolo gruppo o un leader al vertice del partito unico; e) limiti non prevedibili al potere del leader e alla comminazione di sanzioni.

Questi elementi non sono, però, sufficienti a caratterizzare il totalitarismo. Oltretutto, vi è il problema di distinguere tra un totalitarismo di destra e un totalitarismo di sinistra, proprio tenendo presenti i due principali casi sopra citati. Sul primo punto, allora, occorre precisare

che "l'ideologia totalitaria è un nucleo progettuale [...] di trasformazione totale della realtà sociale" (v. Fisichella, 1976, p. 209). Inoltre, non basta sottolineare le forme di accentuata repressione a cui fa ricorso tale regime. Va specificato altresì che il terrore totalitario si esprime anche nei riguardi di "nemici potenziali", di "nemici oggettivi", di "autori di delitti possibili", di innocenti, di amici e seguaci, cioè nei riguardi di tutti coloro che in un modo o nell'altro, indipendentemente dalle loro intenzioni soggettive, possono costituire un intralcio alle politiche del regime, o meglio del leader, anche se si tratta di membri della stessa élite dirigente; che tale terrore si sostanzia in una sorta di "universo concentrazionista", caratterizzato sia dalla quantità di persone coinvolte sia dall'essere "una struttura politica di sradicamento del tessuto sociale", che fa sentire le sue conseguenze sull'intero corpo sociale (ibid., pp. 61-94). Queste considerazioni portano anche a notare che se nel regime autoritario vi è una qualche prevedibilità della sanzione, al contrario nel regime totalitario l'imprevedibilità è completa. Infine, toccando quello che è l'aspetto più appariscente, il regime totalitario presenta un alto grado di mobilitazione insieme agli altri caratteri già detti, ma tali processi hanno come obiettivo una profonda trasformazione, e in questo senso si può parlare di "rivoluzione permanente" e di istituzionalizzazione del disordine rivoluzionario: "la struttura organizzativa e la meccanica funzionale dello Stato totalitario riproducono il medesimo principio di disordine civile e di instabilità permanente" (ibid., p. 119). A questo punto si possono considerare le differenze tra i due esempi maggiori di totalitarismo, cioè tra Germania nazista e Unione Sovietica stalinista. Questo problema è affrontato da diversi autori, ad esempio da Talmon (v., 1952; tr. it., pp. 14-17). Non è semplice tuttavia dare una risposta rigorosa e precisa. Si può iniziare sottolineando le differenze tra le ideologie: nazionalista quella nazista (o fascista), internazionalista quella sovietica; con un contenuto e obiettivi di trasformazione profonda la seconda assai più della prima; pronta a sottolineare il ruolo del leader e dell'élite la prima rispetto alla seconda, che invece si presenta come più 'democratica'; infine, l'accentuazione del razzismo nel primo caso, invece assente nel secondo. Diverse altre differenze possono essere evidenziate paragonando le principali strutture portanti, ovvero i partiti unici rispetto alle diverse origini sociali dei gruppi dirigenti, ovvero rispetto alla possibilità di istituzionalizzare organizzazioni paramilitari (come nel caso nazista ma non in quello sovietico). Scendendo nei dettagli dei due diversi concreti regimi si potrebbero individuare ancora altre differenze. Sicché al problema teorico generale (differenza fra totalitarismo di destra e totalitarismo di sinistra) una risposta rigorosa può essere data solo rispondendo alla domanda: quali sono le

differenze tra Germania nazista e Unione Sovietica stalinista? Per alcune peculiarità rispetto ai regimi autoritari e per la loro notevole distanza da quelli totalitari, un cenno a parte meritano i regimi tradizionali, di cui restano pochissimi casi. Ad esempio, due di questi potrebbero essere l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti. La loro base di legittimazione si intende bene se si pensa al patrimonialismo di cui parla Weber e al ruolo di istituzioni come la monarchia. Le loro caratteristiche sono meglio comprensibili nei due sottotipi. I regimi sultanistici sono basati sul potere personale del sovrano che tiene legati i suoi collaboratori con un rapporto fatto di paure e ricompense; sono tipicamente regimi legibus soluti, dove le decisioni arbitrarie del sovrano non sono limitate da norme, né devono essere giustificate su base ideologica. Dunque, vi è un uso del potere in forme particolaristiche e per fini essenzialmente privati. In questi regimi l'esercito e la polizia giocano un ruolo centrale, mentre evidentemente manca sia qualsiasi ideologia che una qualche struttura di mobilitazione di massa, come è di solito il partito unico. Si è, insomma, in un ambito politico dominato da élites e istituzioni tradizionali.

Sono regimi tradizionali anche le oligarchie competitive. In esse persistono elementi culturali tradizionali, e in particolare i valori e le istituzioni religiose hanno notevole importanza. Inoltre, nelle loro specie del caudillismo e del caciquismo, sono caratterizzate da alleanze politiche tra le élites detentrici del potere centrale e i bosses locali, che 'forniscono' voti in cambio di protezione politica o semplicemente di non interferenza nel governo locale, paternalistico e autoritario. La base economica è prevalentemente - ma non esclusivamente - agraria (v. Linz, 1975, pp. 252-264). Infine, si devono ricordare quei regimi che configurano dei veri e propri ibridi istituzionali. Si tratta di regimi non più completamente autoritari e non ancora pienamente entrati nel genus democratico. Usando una terminologia nota nel mondo iberico si potrebbe parlare anche di dictablandas e di democraduras (v. Rouquié, 1975; v. O'Donnel e altri, 1986). Qui se ne accenna proprio per il diffondersi di tale fenomeno nell'ambito dei processi di democratizzazione degli anni ottanta e novanta, che vedono la sempre maggiore affermazione - almeno a livello simbolico, di propaganda e di accettazione verbale - delle democrazie di tipo occidentale. Il fenomeno riguarda certe aree dell'America centrale, dell'Africa e dell'Asia. È opportuno iniziare dal regime che ha configurato un ibrido istituzionale del tutto speciale, la democrazia razziale. In paesi come il Sudafrica o la Rhodesia del Sud, prima che diventasse Zimbabwe, e prima delle trasformazioni in direzione democratica sono convissuti principî e istituzioni liberaldemocratiche per la minoranza bianca e principî autoritari per la

maggioranza negra, cui non veniva riconosciuta la cittadinanza politica.Ibridi istituzionali o, meglio, regimi di transizione in senso stretto sono tutti quei regimi preceduti da un'esperienza autoritaria, cui faccia seguito un inizio di apertura, liberalizzazione e parziale rottura della limitazione del pluralismo. Questo significa che accanto ai vecchi attori del precedente regime autoritario, appartenenti a una coalizione ormai non più dominante né coesa, sono emerse chiaramente delle opposizioni, grazie anche a un parziale, relativo riconoscimento dei diritti civili. Tali opposizioni sono ammesse a partecipare al processo politico, ma sostanzialmente escluse da ogni possibilità di accedere al governo. Esistono, dunque, più partiti di cui uno resta dominante-egemonico in elezioni semicompetitive, dove contemporaneamente una forte, reale competizione vi è già tra i candidati all'interno di quel partito. Gli altri partiti sono poco organizzati, di recente creazione o ricreazione e scarso seguito. Vi è una partecipazione reale, per quanto ridotta, non solo in periodo elettorale. Una legge elettorale fortemente distorcente provvede a mantenere un enorme vantaggio nella distribuzione dei seggi al partito dominante-egemonico, di solito piuttosto una struttura burocratico-clientelare. Questo significa che ormai è assente qualsiasi giustificazione del regime anche solo sulla base di valori onnicomprensivi e ambigui. La mobilitazione autoritaria è, se vi è stata, solo un ricordo del passato.
Assenti sono anche evidenti forme di repressione poliziesca - e quindi, scarso è il ruolo dei relativi apparati. Complessivamente, esiste una scarsa istituzionalizzazione e, soprattutto, organizzazione dello 'Stato', se non un vero e proprio processo di deistituzionalizzazione. I militari possono, però, mantenere un ruolo politico evidente, pur se sempre meno diretto ed esplicito. Per intendere meglio questo modello si può aggiungere che esso scaturisce dal tentativo almeno provvisoriamente riuscito, messo in atto dalla parte moderata degli attori governanti nel precedente regime autoritario, di resistere alle pressioni interne ed esterne alla coalizione dominante, di continuare a mantenere l'ordine e i precedenti assetti distributivi, di soddisfare in parte - o almeno mostrare di soddisfare - la domanda di trasformazione in senso democratico voluta da altri attori, di cui si riesce a contenere anche la partecipazione. Si possono avere diverse varianti di regimi di transizione quanti sono i tipi autoritari sopra indicati. Finer sembra voler cogliere questo fenomeno quando tratta delle "democrazie di facciata" e delle "quasi-democrazie" (v. Finer, 1970, pp. 441-531). Ma analizzando meglio questi due modelli, si vede che il primo può essere ricondotto alla categoria dei regimi tradizionali e il secondo rientra nel più vasto genus autoritario. Infatti, esempi tipici di quasi-democrazie sono considerati il Messico prima del 1976 o alcuni paesi

africani retti da partiti unici. I casi che si potrebbero fare rientrare in questo modello sono numerosi e indicativi della sua potenziale rilevanza, a cominciare proprio dal Messico, ma dopo il 1976.

4. Altri criteri di analisi

Un altro modo di discernere tra i diversi regimi politici è affidarsi non ad analisi e tipologie qualitative, ma a indicatori e misure quantitativi (v. Morlino, 1975; v. Bollen, 1980). Alcuni autori, ad esempio, si sono concentrati sullo sviluppo democratico come aspetto chiave da misurare e attraverso cui distinguere regimi democratici da altri non democratici. La maggioranza di questi autori, tuttavia, è partita dall'analisi dei meccanismi 'in entrata' delle liberaldemocrazie ovvero di alcuni aspetti riguardanti le strutture decisionali, partitiche, elettorali dei regimi considerati. Al di là di diversi aspetti più strettamente tecnici, il problema maggiore nell'uso di quegli indicatori e relative misure è dato dalla trasformazione in numeri e, in questo senso, in quantità di aspetti squisitamente qualitativi. Infatti, l'operazione di traduzione da qualità a quantità è largamente affidata al giudizio soggettivo dello studioso. Dunque, sotto questo profilo, le manca quel requisito di replicabilità, indispensabile per essere scientificamente corretta.
Senza entrare nei dettagli dei singoli tentativi, basterà ricordare che gli indicatori e le misure di democrazia che hanno dato i migliori risultati sono quelli che, restringendo la portata dell''oggetto' da misurare, si sono fissati sul grado di rispetto e garanzia reale dei diritti politici e civili. In questa ottica, tutta 'liberale', il tentativo più sistematico, in quanto replicato negli anni e condotto su tutti i paesi indipendenti nonché frutto di analisi accurate della realtà di ciascun paese, sembra quello di Gastil e della Freedom at Issue di New York. Gli indicatori di diritti politici sono derivati dalla risposta ai seguenti quesiti: 1) le elezioni a suffragio universale provano l'esistenza di competizione e opposizione significative; 2) l'opposizione ha vinto recentemente le elezioni; 3) vi sono diversi partiti politici; 4) esistono dei candidati indipendenti; 5) candidati e votazioni sono autentici; 6) gli eletti hanno un effettivo potere; 7) i leaders al potere sono stati eletti di recente; 8) ci sono autentiche votazioni a livello locale; 9) il regime è libero dal controllo dei militari; 10) il regime è libero dal controllo straniero? Gli indicatori dell'esistenza dei diritti civili vengono desunti dalla risposta ai seguenti quesiti: 1) esiste un grado generalizzato di alfabetizzazione; 2) esiste una stampa indipendente; 3) vi sono tradizioni di libertà di stampa; 4) la stampa è

libera da censura o strumenti equivalenti; 5) fino a che punto la radio e la televisione sono indipendenti; 6) hanno luogo discussioni pubbliche aperte; 7) il giudiziario è realmente indipendente; 8) vi sono organizzazioni private indipendenti? Sulla base delle risposte a queste domande Gastil è riuscito a costruire due diverse scale che vanno da 1, massimo di diritti politici ovvero massimo di libertà, a 7, minimo di diritti o minimo di libertà, per i diversi paesi del mondo (v. Gastil, 1980).
Ovviamente procedendo in questo modo si sono messi insieme regimi politici che, sul piano empirico, si possono considerare democratici e regimi che tali non sono. Esiste, quindi, il problema di fissare la soglia al di sopra della quale un dato regime non può più essere considerato una liberaldemocrazia. Il problema è stato risolto decidendo di considerare ragionevolmente non democratici i paesi che in entrambe le scale riportavano un punteggio superiore a 34, con una fascia di casi intermedi intorno a quei punteggi. Anche la soluzione di questo problema mostra esplicitamente i limiti dei tentativi di misurazione, numerosi e ripetuti. Di essi, tuttavia, quello di Gastil rimane il più significativo.

5. Conclusioni

La messa a punto analitica iniziale e lo spazio dedicato ai regimi democratici, pur senza trascurare completamente le esperienze di segno opposto, sono giustificati soprattutto dall'attenzione prevalente data ai regimi successivi alla seconda guerra mondiale, nella seconda metà del XX secolo. Il problema scientifico che sta dietro un simile modo di procedere non è più, come è stato per molti secoli almeno dopo Aristotele, individuare la migliore forma di governo, e non è neppure compiere uno sforzo conoscitivo delle realtà politiche vigenti in questi decenni. È, invece, in primo luogo il tentativo di capire, se non dominare, il mutamento a livello di macro-politica. Infatti, solo tipologie più accurate e che richiedono più informazioni su un dato paese consentono di rilevare meglio il passaggio da un regime a un altro, e soprattutto da una democrazia a un'altra. In questo senso, i diversi autori si sono cimentati in una sfida che può lasciare insoddisfatti per i risultati raggiunti, ma che rimane la sfida intellettuale più importante a cui rispondere in questo settore dell'analisi politica.

Enciclopedia del Novecento III Supplemento (2004)

di Adriano Pappalardo

Regimi politici

Sommario: 1. Introduzione. 2. Regimi non democratici: a) autoritarismi; b) totalitarismo e post-totalitarismi; c) sultanismo. 3. Democrazie. 4. Rendimento politico dei diversi regimi. 5. Il futuro della democrazia. □ Bibliografia.

1. Introduzione

I regimi politici formano l'insieme delle 'architetture del potere', ossia delle regole, istituzioni, processi e attori, individuali e collettivi, legittimamente e/o legalmente partecipanti alla formazione e all'esecuzione di decisioni pubbliche vincolanti nell'ambito di uno Stato. Dall'inizio del XX secolo, la competizione per il sostegno dell'elettorato è stata la regola chiave per la prima, fondamentale, distinzione fra regimi democratici e regimi non democratici. Se la competizione è possibile, infatti, i cittadini possono democraticamente far sentire la propria "voce", praticando "l'uscita" da un partito o togliendo il proprio sostegno a un governante (v. Hirschman, 1970). Ma se competitori e oppositori sono privati di uguali diritti, ostacolati, minacciati ed eventualmente puniti, alla competizione subentrano monopoli di potere sostenuti dalla forza e, con essi, una qualche varietà di regime non democratico (v. Sartori, 1976, cap. 7).

Dicendo varietà, ovviamente, si intende che, seppur separate da questo irriducibile spartiacque, democrazie e non democrazie raggruppano a loro volta esperienze storiche assai diverse sotto il profilo della struttura del potere e delle sue specifiche condizioni di legittimazione, dell'instaurazione e del consolidamento del regime, della sua precarietà o stabilità, della sua efficienza o inefficienza. Strutture, condizioni, processi ed esiti diversi, inoltre, sono periodicamente soggetti a ridefinizioni o trasformazioni a fronte di nuove domande o sfide interne e internazionali, le quali genereranno risposte di adattamento pacifico, o, in mancanza di queste, crisi o crolli dei regimi coinvolti. E crisi o crolli possono sfociare in transizioni intraclasse, per esempio da un tipo di democrazia a un altro, ovvero

interclasse, cioè da tipi non democratici a tipi democratici, e viceversa. Metodologicamente, affrontare tali complesse questioni esige un'analisi comparata, statica e dinamica a un tempo, che sarà oggetto dei capitoli seguenti.

2. Regimi non democratici

Come ricordato, nei regimi rientranti in questa classe il potere non è acquisito, mantenuto o perso attraverso la competizione elettorale, ma piuttosto con l'uso, o la minaccia dell'uso, della forza. L'uso della forza, però, è condizionato fortemente, e assume forme e intensità diverse, a seconda delle caratteristiche strutturali e culturali dei quattro tipi di regime elencati nella tab. I, insieme ai loro principali sottotipi.

a) Autoritarismi

Il primo tipo - il regime autoritario - è stato il più intensamente studiato (v. Linz, 1964; v. Linz e Stepan, 1996; v. Collier, 1979), fra l'altro perché primeggia largamente - con l'una o l'altra variante - fra i paesi divenuti indipendenti nel corso del Novecento. Nella definizione classica (v. Linz, 1964, p. 255), il termine designa "sistemi politici a pluralismo limitato e non responsabile, privi di un'elaborata ideologia-guida, ma provvisti di 'mentalità' caratteristiche, incapaci di mobilitazione estesa e intensa, eccetto in qualche fase del loro sviluppo, e diretti da un leader, o talvolta da un piccolo gruppo, che esercita il potere entro limiti formalmente mal definiti, ma in realtà prevedibili".

Più dettagliatamente, pluralistica è la coalizione dominante il regime, nella quale convivono attori con interessi comuni e, al contempo, distinti, come il partito unico, la grande proprietà fondiaria, il capitale industriale e finanziario, l'esercito, la monarchia, la Chiesa, ecc. Dalla relativa eterogeneità di questa struttura del potere seguono le altre proprietà appena ricordate: esempi tipici di autoritarismo, come la Spagna franchista o l'Italia fascista, sono legittimati culturalmente da parole d'ordine (Dio, Patria, Famiglia, Fedeltà, Onore) vaghe quanto basta per essere sottoscritte da tutte le componenti della coalizione dominante senza comportarne la sottomissione a un'unica ideologia e al suo interprete o custode ufficiale; con l'ideologia, viene meno un decisivo strumento di mobilitazione delle masse, che resteranno per lo più quiescenti e apatiche, com'è peraltro funzionale all'orientamento sostanzialmente conservatore delle élites, compresi il partito unico e il suo capo; e il capo, o il gruppo, alla testa del regime godranno di un potere solo relativamente imprevedibile, o

arbitrario, proprio perché contenuto dalla necessità di tollerare una misura di autonomia e di sicurezza di altri attori politici, economici e sociali, e, spesso, anche di una 'semi-opposizione' capace di ottenere qualche spazio di azione.
Quanto sia accentuata l'una o l'altra caratteristica generale, poi, dipende dal sottotipo al quale appartiene questo o quell'esempio storico. I regimi civili menzionati nella tab. I, per cominciare, sono anche detti di mobilitazione, perché accompagnati episodicamente da appelli intensi ed estesi alle masse e dallo sforzo di inquadrarle sotto la guida di un'ideologia e di un partito unico che possono approssimarsi al modello totalitario (v. sotto, cap. 2). Il limite dell'approssimazione, però, è fissato dal persistente pluralismo della coalizione dominante, a sua volta spiegato dalla complessità delle strutture sociali ed economiche dei paesi interessati e/o dalla loro eterogeneità culturale, confessionale, razziale e/o etnico-linguistica.
La prima spiegazione si attaglia particolarmente al fascismo italiano, nato nel contesto di un'economia capitalistica relativamente evoluta e della forte mobilitazione del primo dopoguerra. Con attori sociali e di mercato tanto differenziati e strutturati, il regime non volle, e non seppe, conseguire più di un compromesso che, mentre gli consentiva di sopprimere le libertà civili e politiche, gli impediva di perseguire obiettivi di trasformazione rivoluzionaria, facendone in effetti il custode, o al massimo il mediatore, di equilibri di potere poco dinamici. Seppure prevalentemente sulla carta, d'altro canto, il fascismo diede prova di notevoli capacità di innovazione politica e istituzionale, la qual cosa, insieme al fatto di essere la prima alternativa di successo a una grande democrazia di massa, lo fecero oggetto di imitazione dentro e fuori dall'Europa, talché esso continuò a ispirare movimenti, partiti e nuovi regimi ancora per parecchi decenni dopo il suo crollo.
In realtà, però, anche esperienze prebelliche considerate prossime, come il franchismo in Spagna o il salazarismo in Portogallo, non sono state propriamente 'fasciste', e il termine è del tutto fuorviante quando applicato agli autoritarismi successivi al 1945. Nel secondo dopoguerra, infatti, i tipici regimi civili di mobilitazione nascono dalle lotte per l'indipendenza nazionale condotte da élites locali contro le potenze coloniali europee, soprattutto in Africa. In questi casi la mobilitazione, al seguito di leaders spesso carismatici, è canalizzata dal movimento di liberazione, divenuto poi l'istituzione portante del regime e riconosciuto come tale anche dalle forze armate. In un contesto socio-economico sottosviluppato e tradizionale, il movimento e il suo capo oscillano fra retoriche ideologiche di stampo nazionalista e socialista (che risentono ovviamente dell'influenza marxista

intellettuale e politica dell'Unione Sovietica) e pluralismi di stampo tribale, linguistico, razziale, che si sono rivelati estremamente difficili da governare pacificamente. Tanto è vero che negli anni sessanta, e di nuovo due decenni dopo nelle ex colonie portoghesi (Angola, Guinea-Bissau, Mozambico), solo un'esigua minoranza di questi regimi si è rivelata capace di consolidarsi, mentre i più convivono con guerre civili e guerriglie endemiche e, proprio per questo, sono talvolta transitati dal potere civile al potere militare, o a un condominio fra i due.

Prima di passare agli altri sottotipi, però, fra i regimi civili di mobilitazione va menzionato l'ultimo arrivato - il regime coranico esemplificato paradigmaticamente dall'Iran di Khumaynī e dall'Afghanistan dei Talebani. Come nei movimenti fondamentalisti di molti altri paesi, il potere si incentra in questi casi nel clero ed è legittimato dai precetti della rivoluzione musulmana. Dato che questi precetti sono l'unica fonte del diritto nei paesi interessati, essi rappresentano l'equivalente funzionale di un'ideologia laica, ovviamente potenziata dall'origine teologica. Come tale, si tratta di uno strumento di mobilitazione eccezionalmente efficace e penetrante, che offre prescrizioni per tutti gli aspetti privati e pubblici della condotta dei fedeli e che si è rivelato capace di mobilitarne l'impegno fino al sacrificio della vita in guerra o in attività terroristiche internazionali. A differenza di altre religioni, infatti, l'Islam ha, o è compatibile con, un forte impulso espansivo: è una fede ecumenica, bellicosa e armata insieme (v. Huntington, 1996; v. Sartori, 2001). Quantomeno, questa è di sicuro la tradizione risvegliata con successo dalle teocrazie iraniana e afghana. E pur se entrambe non sono sopravvissute alla morte di Khumaynī la prima, e all'intervento militare americano la seconda (eventi che hanno permesso il passaggio del potere in mani più moderate), tuttavia più duraturi e sempre più aggressivi e diffusi sembrano i movimenti fondamentalisti che lottano per raccoglierne l'eredità un po' in tutti i paesi musulmani e in tutti operano in un contesto politico congeniale, perché sistematicamente refrattario alla democratizzazione. Anche i più moderati fra questi paesi, infatti, figurano in fondo alle graduatorie mondiali delle libertà civili e dei diritti politici, battuti solo dal sottogruppo a maggioranza araba, nel quale non c'è, né c'è mai stata, una democrazia (v. Freedom House, 2002). Come dire che il fondamentalismo è potenzialmente uno strumento ideale di legittimazione in regioni critiche del mondo e - dati i suoi contenuti, metodi e obiettivi - rappresenta forse non solo un ostacolo al modello occidentale, ma anche un suo temibile concorrente.

Il secondo sottotipo di autoritarismo - i regimi civili-militari (v. tab. I) - è frequente in

Africa, ma è diffuso anche in America Latina e in Asia, oltre a contare due esempi storici europei (la Spagna del generale Primo de Rivera e, per alcuni anni, il Portogallo salazariano). Come indica la terminologia, il centro di gravità della coalizione dominante è una diarchia, alla quale, peraltro, hanno accesso per lo più militari con specifiche caratteristiche professionali. Si tratta, in breve, di personale di formazione sofisticata, con competenze culturali e tecniche discretamente articolate e capacità manageriali sufficienti per alimentare fiducia nella propria comprensione dei meccanismi di governo e, dunque, con una maggior propensione a prendere e mantenere il potere (v. Stepan, 1978).
Interlocutori privilegiati di questi professionisti in divisa sono élites politiche e burocratiche, tecnocrati, esponenti della borghesia industriale e finanziaria, talvolta legati ai militari da provenienza sociale e curricula educativi comuni, fattori che predispongono a una cooperazione duratura.
Conformemente all'accentuata professionalizzazione degli attori principali, questi regimi, e specialmente la loro variante burocratico-militare, sono tendenzialmente pragmatici, disinteressati a qualificarsi ideologicamente e anche a dare spazio a un partito unico di massa. Là dove esiste, il partito è piuttosto volto a contenere la mobilitazione entro i limiti ristretti tollerabili dal regime, anche se questo non significa che esso operi in un contesto socialmente statico o tradizionale. Al contrario, pragmatismo e tecnocrazia sono la risposta efficientista in nome della quale si cerca di legittimare la repressione politica a fronte di masse evolute culturalmente ed economicamente, come nei già ricordati casi spagnolo e portoghese. Nello stesso contesto politico, poi, il Portogallo si distingue per avere sistematicamente sviluppato l'organizzazione del consenso tramite un articolato sistema di istituzioni corporative. Sulla base di una vaga ideologia di cooperazione interclassista, queste istituzioni sono volte a controllare alcune istanze di partecipazione, inquadrando datori di lavoro e lavoratori in sindacati cosiddetti 'verticali' e in parlamenti composti dalle principali categorie professionali. Viene così formalizzata una (pseudo)-rappresentanza funzionale (in alternativa al principio territoriale della rappresentanza democratica), la quale può spingersi fino a includere rilevanti frazioni del proletariato industriale, anche se il corporativismo autoritario è più frequentemente "escludente" (v. Stepan, 1978), cioè fondato sulla coercizione e la smobilitazione delle opposizioni di classe.
Molto diverse le caratteristiche dell'ultima variante dei regimi civili-militari, ossia i regimi esercito-partito. Tipici di Africa e Asia, questi contraddistinguono paesi come Egitto, Libia, Mauritania, Siria e l'Iraq di Ṣaddām Ḥusain anche se quest'ultimo costituisce, per certi versi,

anche un esempio di sultanismo (v. cap. 3). In Iraq, come in Egitto, in Libia e in Siria, uno stesso partito (Ba'th) è all'origine di questo peculiare autoritarismo, nel quale ruoli civili e militari sono ricoperti spesso dagli stessi soggetti e l'organizzazione è una vera macchina per la mobilitazione delle masse, una macchina efficiente e articolata. Oltre che per questo, il Ba'th, o i suoi eredi, si caratterizzano per l'impronta secolare, unica nel mondo arabo, la quale fa sì che i paesi menzionati abbiano provveduto a reprimere con uguale fermezza sia l'opposizione democratica che i movimenti del fondamentalismo islamico. Di conseguenza, i rapporti con i regimi civili ispirati da quest'ultimo sono spesso stati tesi e anche - si pensi al lungo conflitto Iraq-Iran - sanguinosi. Ma poiché al contempo molti di questi paesi (l'Iraq stesso, al pari di Libia e Siria) sono - o sono stati - accusati di sostenere il terrorismo, il tratto probabilmente più significativo comune a tale variante dei regimi civili-militari è l'accentuata imprevedibilità delle élites al potere, che permette loro di agire con doppiezza nelle arene interna e internazionale.

Come che sia, in diversi casi i regimi esercito-partito sono stati un'evoluzione del terzo sottotipo della tab. I, sono cioè derivati da regimi militari tout court. Di solito associato a un colpo di Stato, l'intervento militare in politica è stato definito pretorianesimo (v. Huntington, 1968) e può assumere fondamentalmente tre forme. Nella prima - il pretorianesimo oligarchico - l'intervento è dettato dall'intenzione di prevenire o arrestare processi politici che le forze armate ritengono ledere in modo inaccettabile i loro interessi o il loro status. L'obiettivo, da conseguire di solito in breve tempo, può richiedere un limitato esercizio della violenza, finalizzato a ripristinare condizioni di 'legge e ordine', conseguite le quali i militari possono rapidamente ritirarsi dalla scena. In altre parole, se di regime si può parlare, la sua natura temporanea e di semplice restaurazione fa del pretorianesimo oligarchico un esempio minimo del sottotipo militare, distinguendolo chiaramente dal pretorianesimo radicale (di durata più prolungata e motivato dal sostegno agli interessi di classe di ceti medi conservatori) e, soprattutto, dal pretorianesimo di massa.

In quest'ultimo caso - diversamente dai due precedenti, che sono comunque interventi a termine - i militari possono decidere di mantenere il potere indefinitamente nelle loro mani. Il pretorianesimo viene così istituzionalizzato e si accompagna a una penetrazione in profondità delle forze armate negli apparati burocratici e politici, o anche nel sistema economico, allo scopo di creare un regime molto diverso dai precedenti. Dati gli obiettivi particolarmente ambiziosi da conseguire, repressione e violenza sono elevate e prolungate, e possono essere sostenute anche da tentativi di legittimazione ideologica, o perfino da

tentativi di creare e consolidare un'organizzazione di massa sotto controllo militare. Salvo che non evolvano verso regimi esercito-partito, tali tentativi restano di solito senza successo, come dimostra anche l'esempio più fortunato e persistente, il Cile di Pinochet. Quando decidono di agire da soli, o mantenere il ruolo propulsore, i militari si assumono infatti un compito destinato prima o poi a rivelarsi superiore alle loro forze per una varietà di motivi. Prima di tutto, l'intervento in politica, a maggior ragione se prolungato, è fonte di divisioni e conflitti interni, specie quando promosso da ufficiali di grado intermedio (come i colonnelli greci) che approfittano del potere politico per scavalcare o emarginare i superiori gerarchici. D'altro canto, se l'iniziativa del colpo di Stato è presa dal vertice militare, come è usuale in America Latina, il conflitto può riprodursi sotto forma di esigenze dell'istituzione ed esigenze del governo (v. Linz e Stepan, 1996; tr. it., pp. 106-108). In altre parole, il prestigio, l'integrità, l'autorità delle forze armate in quanto organo dello Stato sono un patrimonio di valori e di risorse ben distinto dalle sorti di un qualsiasi governo o regime e, nel caso che il sostegno o l'identificazione con l'uno o l'altro rischi di mettere in discussione questo patrimonio, il disimpegno diverrà la soluzione più appropriata e più semplice per garantirne la continuità. Seppure contrattato spesso da posizioni di forza, il disimpegno può essere allora del tutto volontario, come in Brasile nel 1985, in Uruguay nel 1985 e, ripetutamente, in Thailandia; può derivare da un 'golpe nel golpe' di militari 'costituzionalisti' che restituiscono il potere ai civili (come in Perù dopo il 1974 e in Nigeria); o può seguire a una delegittimazione elettorale (il referendum perduto sul rinnovo della presidenza di Pinochet), o alla sconfitta militare (la guerra per Cipro dei colonnelli greci e quella per le Falklands dei generali argentini).

Come che sia, la fragilità cronica del potere militare dovrebbe essere evidente, anche se tutt'altra questione è l'influenza che esso spesso esercita sulle autorità civili, comprese quelle di alcune democrazie, dette 'protette' appunto perché sotto la sorveglianza delle forze armate ed esposte alla concreta possibilità di un loro intervento diretto (Thailandia, Turchia). In questi e altri paesi, le forze armate sembrano particolarmente a proprio agio in un ruolo relativamente defilato, in cui possono operare per decenni, probabilmente perché tale ruolo è il più idoneo a minimizzare le contraddizioni inerenti a interventi più pubblici e diretti. Senza sottovalutarne la funzione di braccio repressivo, o anche di comprimari dei civili nei (pochi) regimi esercito-partito, i militari al potere rimangono dunque un'eccezione, per di più instabile e sempre più associata a paesi estremamente arretrati e periferici, spesso dilaniati da guerre civili endemiche.

b) Totalitarismo e post-totalitarismi

Dei tipi di regime trattati in questo capitolo, il più importante è certamente il totalitarismo, nel quale rientrano il regime nazista, l'Unione Sovietica dall'inizio degli anni trenta al 1956 e i suoi satelliti europei (meno la Polonia), la Cina di Mao Zedong e, più incertamente e/o per breve tempo, la Corea del Nord, la Cambogia dei Khmer rossi, il Vietnam del Nord. Tale importanza, ovviamente, deriva dal fatto che, seppure oggi sconfitto, il totalitarismo è stato lo sfidante per eccellenza della democrazia per quasi tutto il XX secolo. Ma, in più, questo tipo di regime è teoricamente unico perché occupa uno dei poli - quello opposto alla democrazia, appunto - relativamente a tutte le caratteristiche specificate nella tab. I, che assumono in quanto tali una forma 'pura', o estrema.

Questo è particolarmente evidente nella struttura del potere totalitario, che è acquisito, legittimato e mantenuto esclusivamente attraverso il partito unico e, in quanto tale, monistico. Ogni espressione significativa di pluralismo, in altre parole, è eliminata: il controllo del partito spazia dalla cultura alla politica, all'economia, ed è giustificato da un'ideologia-guida più o meno complessa e coerentemente articolata. A precetti specifici variabili, l'ideologia sottintende costantemente una logica utopica, cioè il disegno di una società interamente nuova da sostituire all'esistente, utilizzando, da un lato, la forza e la violenza (v. Friedrich e Brzezinski, 1956) e, dall'altro lato, la mobilitazione quanto più ampia e sistematica possibile delle masse attraverso la miriade di organizzazioni obbligatorie create dal regime. Compito di queste organizzazioni è mantenere la popolazione in uno stato di tensione rivoluzionaria permanente e massimizzare il suo sostegno alla leadership, spesso carismatica, del regime. Insieme all'eliminazione del pluralismo, questo sostegno permette l'esercizio di un potere terroristico, cioè senza i limiti, o la relativa prevedibilità, presenti invece negli autoritarismi (v. Arendt, 1951). Di conseguenza, l'esperienza totalitaria è associata a persecuzioni, deportazioni ed esecuzioni di massa di nemici 'oggettivi', cioè definiti tali indipendentemente dai propri atti o intenzioni; e genera "universi concentrazionari", finalizzati alla segregazione e all'eliminazione di interi gruppi sociali, minoranze etniche, religiose o razziali, ritenuti d'intralcio all'instaurazione del nuovo ordine politico (v. Fisichella, 1992, p. 57).

Presupposti e pratiche comuni di questa fatta fanno passare in secondo piano le differenze fra sottotipi di destra e di sinistra, come il nazionalismo nazista di contro all'internazionalismo comunista, la convivenza del regime con un'economia capitalistica o

pianificata, e l'elaborazione ideologica, che nel caso del marxismo-leninismo è assai più sofisticata delle mitologie propagandate dal Terzo Reich. Quali che siano le varianti, dunque, il totalitarismo rimane definito dalle caratteristiche riportate nella tab. I ed entrerà in una fase di transizione solo a seguito di significativi mutamenti di queste.

Per ragioni facilmente comprensibili, dati i suoi altissimi costi umani, la proprietà più instabile è l'arbitrarietà del potere, e il terrore a essa associato. Storicamente, infatti, nel post-totalitarismo comunista il primo segno di novità è stato il passaggio dal leader carismatico e onnipotente a direzioni collegiali di provenienza tecno-burocratica, sempre più preoccupate di risparmiare perlomeno la vita degli avversari e/o soggette a controlli e limiti da parte degli organi del partito. Appena percettibile nel post-totalitarismo iniziale, il processo si può estendere alla tolleranza di alcune voci critiche e, successivamente, di una cultura 'parallela' semiclandestina e di un'economia parzialmente libera. Nel post-totalitarismo congelato della Cecoslovacchia (1977-1989), o in quello maturo dell'Ungheria (1982-1988), si formano così gli embrioni di un'articolazione pluralistica, la quale rimane però ben al di qua di un riassetto autoritario. Seppure in uscita dal monismo, infatti, il pluralismo post-totalitario non influisce sul sistema politico, nel quale il Partito comunista continua a mantenere il ruolo guida, a essere l'unico canale di reclutamento delle élites e a restare fuso con lo Stato. Nel nuovo contesto, tuttavia, questa continuità è una seria debolezza perché perpetua al potere i membri, spesso anziani, della vecchia nomenklatura e impedisce la cooptazione delle contro-élites in via di formazione. A questo si aggiunge la crisi dell'ideologia, formalmente in vigore ma sostanzialmente screditata. E, con la crisi dell'ideologia, il post-totalitarismo si rivela sempre meno capace di legittimare azioni repressive, ovvero di mobilitare il sostegno dei cittadini. L'accento passa, quindi, sul mantenimento perlomeno della loro acquiescenza, anche se - ancora una volta a differenza di ciò che accade nei tipici regimi autoritari - rimane in piedi l'articolata eredità delle organizzazioni totalitarie, e l'obbligo di affiliarsi continua a imporre alla popolazione una partecipazione generalizzata, peraltro ormai meramente rituale.

In queste condizioni si può mantenere, al più, un equilibrio instabile, cioè fortemente esposto a successive transizioni. Come è noto, le transizioni si sono verificate in Europa Orientale dopo il crollo dell'Unione Sovietica, ma dovrebbe essere chiaro da quanto detto che questo stesso crollo non è stato che una manifestazione della fragilità generale del post-totalitarismo: mentre infatti l'instaurazione di altri regimi - totalitari, autoritari, democratici - è (o è stata) resa possibile dalla diffusione di principî, valori, interessi che li rendono

altamente legittimi per i loro sostenitori, il post-totalitarismo è unico perché conseguenza della 'routinizzazione', del declino o del rigetto del precedente storico totalitario. Come tale, questo regime può contare solo, o quasi, sulle cospicue risorse coercitive ereditate da quello precedente e sulla debolezza dell'opposizione da esso distrutta. Ma ciò rende la sua sopravvivenza questione di tempo; e i tempi sono stati particolarmente rapidi negli ex satelliti europei dell'Unione Sovietica, data la combinazione di minori mezzi di repressione (e minor propensione a usarli) e maggior incisività dell'opposizione. Anche per questo le transizioni sono approdate alla democrazia, mentre nelle regioni sovietiche non baltiche in parte o totalmente musulmane hanno preso il sopravvento formule più o meno autoritarie. Ma su questa divaricazione torneremo brevemente nel cap. 5.

c) Sultanismo

Un gran numero di sistemi politici presenta tratti di patrimonialismo, è cioè caratterizzato da apparati amministrativi e militari a disposizione del detentore del potere, della sua famiglia, cricca o clan. Quando l'appropriazione privata di risorse pubbliche diventa generalizzata, e il potere associato incondizionato, si parla di sultanismo (v. Weber, 1922; tr. it., pp. 226-227) - un'esperienza diffusa da Haiti al tempo dei Duvalier, all'Impero centroafricano di Bokassa e all'Uganda di Idi Amin Dada, alla Romania di Ceauşescu, alla Corea del Nord di Kim Il Sung, all'Iran dello Scià e, in parte, all'Iraq di Ṣaddām Ḥusain. Nonostante l'enorme eterogeneità di contesti socio-economici e culturali, il sultanismo genera in tutti questi casi profonde e originali conseguenze comuni. La fusione fra pubblico e privato su cui si fonda il potere può non eliminare del tutto il pluralismo, ma lo sottopone a interventi dispotici che ne rendono la sopravvivenza più precaria che negli autoritarismi classici. D'altro canto, il sultanismo si distingue dal totalitarismo in quanto del tutto svincolato da un'ideologia-guida e da un partito ufficiale. Anche se il partito c'è, si tratta del partito del sultano e l'ideologia è estemporanea, continuamente manipolata, agiografica e incapace di assolvere alcuna funzione legittimante. Solo l'appello personale del leader richiama occasionalmente a una mobilitazione di stampo per lo più celebrativo; ed è il leader a disporre di milizie di seguaci (i Tonton Macoutes di Duvalier, per esempio), all'occorrenza da lanciare all'eliminazione di chiunque si opponga al suo potere.

Tutto questo conferma la personalizzazione del potere, spesso intensa quanto basta per legittimarne e renderne effettiva la trasmissione ereditaria. Circostanze tipiche di una transizione, di conseguenza, sono l'intervento straniero (seconda guerra all'Iraq) o, più

comunemente, la morte, naturale o meno, del sultano ovvero un colpo di Stato militare, eventualmente propiziato da difficoltà di successione. Come che sia, è invece altamente improbabile un esito democratico, data l'estrema debolezza dell'opposizione; e solo le pressioni dell'ambiente internazionale sono riuscite infine a far pendere la bilancia in favore di quest'ultimo in paesi come la Romania, Haiti, il Nicaragua di Somoza, o le Filippine di Marcos.

3. Democrazie

Il termine democrazia, a differenza di quelli fin qui esaminati, è assai antico e in effetti accompagna l'intera storia del pensiero politico occidentale. D'altro canto, i regimi democratici sono praticamente contemporanei dei non democratici, perlomeno se si trascurano i predecessori (oligarchie competitive) e si parte dalle liberal-democrazie di massa. Queste, infatti, si diffondono a cavallo della prima guerra mondiale, con l'introduzione del suffragio universale e del principio di responsabilità parlamentare dell'esecutivo. I due processi, consolidati solo dopo la seconda guerra mondiale dal voto alle donne, sono inoltre ben più concentrati spazialmente rispetto a quanto avviene per i regimi non democratici; in altre parole, mentre autoritarismi di ogni specie ci sono stati, e ci sono, in tutto il mondo, gran parte della storia della democrazia è inconfondibilmente associata all'Europa occidentale e al Nordamerica. C'è dunque da chiedersi se le condizioni di questo tipo di regime non siano altrettanto specifiche e/o difficili da riprodurre, a dispetto della sua crescente popolarità, del crollo delle alternative fascista e comunista e, perfino, della "terza ondata" di instaurazioni democratiche cui esso ha dato luogo (v. Huntington, 1991; tr. it., pp. 38-48).

Per affrontare l'importante questione, però, è necessario cominciare dalle proprietà-chiave delle liberal-democrazie, seguendo ancora una volta la tab. I. La prima proprietà - pluralismo politico responsabile - è il punto di arrivo di due cruciali processi genetici (v. Dahl, 1971): il progressivo ampliamento dello spazio per dissenso, opposizione e competizione nel sistema, infine sancito dal riconoscimento costituzionale dei diritti civili (libertà di pensiero e di parola, di stampa, di associazione e di riunione); e la crescita dell'inclusività del regime, cioè dei diritti di partecipazione politica, primo fra i quali il diritto di eleggere propri rappresentanti e di essere eletti alle cariche pubbliche.

È evidente che, mentre alimentano il pluralismo, competizione e suffragio modificano

sostanzialmente il ruolo dell'ideologia e della mobilitazione rispetto ai regimi non democratici. All'ideologia in quanto strumento di giustificazione del potere si sostituiscono ideologie - o, più modestamente, programmi elettorali - elaborati dai partiti e riflettenti, con varie approssimazioni e distorsioni, i valori, le preferenze, gli interessi dei potenziali sostenitori. Contenuti e obiettivi di queste preferenze sono liberi, indeterminati, e la loro traduzione in pratica dipenderà dal successo alle elezioni, che sono il solo canale legittimo di selezione democratica della leadership. Più estensivamente, anzi, "il metodo democratico è lo strumento istituzionale […] in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione avente per oggetto il voto popolare" (v. Schumpeter, 1942; tr. it., p. 257). Nella definizione, in altri termini, dire elezioni è dire democrazia, beninteso purché libertà civili e diritti politici siano garantiti a tutti e le elezioni siano corrette, competitive e indette a intervalli regolari. A queste condizioni, ben diverse dal rituale celebrativo e plebiscitario del voto nei regimi non democratici, un metodo - o una procedura - di selezione diventa carico di conseguenze sostanziali: elezioni genuinamente democratiche mettono i cittadini in grado di assegnare la maggioranza al partito, o partiti, preferiti; una volta al governo, questi partiti soddisferanno le preferenze dei sostenitori tanto più fedelmente quanto più agisce la "regola delle reazioni previste" (v. Friedrich, 1950), cioè quanto maggiore è il rischio di alternanza; oltre che ai sostenitori, la maggioranza dovrà rispondere all'opposizione, che potrà temperarne il potere o fare accogliere qualche sua istanza; e se compromessi non sono possibili, le successive elezioni forniranno l'occasione di una rivincita e per correggere, se non ribaltare, politiche precedenti sgradite.
Dall'azione di questi meccanismi, in breve, ci si può attendere la massimizzazione della responsabilità delle élites e della loro capacità di rispondere (responsiveness) alla società. Quanto meno, è fuori discussione che anche la più imperfetta approssimazione democratica a queste proprietà sia superiore a qualsiasi regime non democratico. Tant'è vero che molte recenti transizioni democratiche, in particolare quelle dei paesi ex comunisti, sono state in buona parte innescate dai loro deficit di rendimento, percepiti e reali, e dall'aspettativa di migliorare tale rendimento dotando i cittadini di effettivi strumenti di sanzione elettorale. Ma quanto sono davvero esportabili questi strumenti fuori dalle democrazie storiche? E, se ce ne sono, quali condizioni ne hanno favorito il consolidamento e, dunque, dovrebbero presumibilmente ricorrere perché i processi di transizione in corso abbiano successo? Interrogativi come questi sono ampiamente dibattuti nella letteratura, e danno luogo a risposte più o meno condivise e corroborate dai fatti. Per cominciare, sembra certo che la

democrazia presupponga la diffusione dell'alfabetizzazione, dell'istruzione e dei mezzi di informazione, evidentemente indispensabili per una consapevole partecipazione al processo politico; inoltre, le disuguaglianze socio-economiche dovrebbero essere ridotte quanto basta per evitare mobilitazioni di classe rivoluzionarie o reazionarie e permettere la regolazione pacifica dei conflitti distributivi (v. Dahl, 1971).

Più complesso è, invece, il ruolo dello sviluppo economico, o dell'industrializzazione capitalistica. La celebre asserzione di Seymour M. Lipset (v., 1960; tr. it., pp. 46-47) - "Più una nazione è ricca, più aumentano le probabilità di un regime democratico" - è stata infatti bersaglio di varie obiezioni e riserve. La principale è che le correlazioni, trovate da questo e altri autori, fra industrializzazione, urbanizzazione, ricchezza e democrazia non comportano ipso facto un rapporto di causa-effetto, per dimostrare il quale sarebbero invece necessarie spiegazioni logicamente argomentate. Vero. Tuttavia, le spiegazioni non mancano e, in parte, puntano a un'influenza perlomeno indiretta dell'industrializzazione.

L'alfabetizzazione e la diffusione dell'istruzione nell'Europa dell'Ottocento, per esempio, rispondono alle esigenze della modernizzazione capitalistica della produzione almeno quanto ai requisiti della democrazia. Senza i processi di urbanizzazione e la semplificazione della struttura di classe comportati dall'organizzazione del lavoro industriale sarebbe impensabile la formazione di partiti e sindacati di massa, cioè degli attori protagonisti della democratizzazione e dell'istituzionalizzazione di sistemi di relazioni industriali capaci di correggere gradualmente le più stridenti disuguaglianze di reddito. Oltre che dall'azione rivendicativa dei sindacati, i redditi sono stati livellati dal Welfare State; e, ovviamente, nessuna economia preindustriale potrebbe sviluppare questo cruciale strumento di integrazione e permettere così l'affermazione di quella 'cittadinanza sociale' (v. Marshall, 1963) che - secondo molti - fa parte della definizione di democrazia allo stesso titolo dei diritti civili e politici.

Tutto questo permette di concludere che l'industrializzazione, ieri, e un'economia mista sufficientemente evoluta, oggi, sono condizioni perlomeno necessarie, e che le correlazioni statistiche con la democrazia non sono semplicemente casuali. Del resto, ci sarebbe da sorprendersi del contrario, visto che esse sono state invariabilmente confermate (v. Huntington, 1991; v. Przeworski e Limongi, 1997) e anche in regioni del mondo tuttora dominate dagli autoritarismi (blocco ex sovietico e Africa sub-sahariana) le eccezioni democratiche sono in testa alla graduatoria dello sviluppo (v. Grassi, 2002). D'altro canto, condizioni necessarie non sono condizioni sufficienti, da sole, per instaurare o consolidare

la democrazia, così come non è detto che una crisi economica, anche grave, ne provochi automaticamente il crollo. Per questo, occorre il concorso di specifiche condizioni politiche, che vedremo dopo aver concluso l'analisi tipologica.
Come riportato nella tab. I, anche le democrazie si distinguono in sottotipi e, secondo la più accreditata proposta (v. Lijphart, 1999), tutte possono essere classificate su un continuum che va da un modello maggioritario a un modello consensuale. Il criterio di classificazione è la concentrazione del potere, il cui grado è determinato da dieci variabili. La massima concentrazione del potere (nel modello maggioritario) è associata a un numero minimo di partiti, a governi monopartitici e duraturi, a sistemi elettorali maggioritari, monocameralismo, costituzione non scritta e sovranità parlamentare, controllo politico della banca centrale ed esclusione dei gruppi di interesse dai processi decisionali pubblici. Il potere è, invece, frammentato o policentrico nelle democrazie consensuali, che presentano proprietà speculari alle precedenti. Rielaborando, integrando e aggiornando queste proprietà, una recente ricerca pone fra i sistemi maggioritari consolidati undici paesi (in ordine di concentrazione del potere, Gran Bretagna, Grecia, Australia, Giappone, Spagna, Canada, Nuova Zelanda, Francia, Germania, Stati Uniti, Portogallo) e, fra le democrazie consensuali, Olanda, Austria, Svizzera, Finlandia, Norvegia, Svezia, Danimarca, Belgio, Italia (v. Pappalardo, 1999). Questa ripartizione - è stato sostenuto - fa differenza per il funzionamento della democrazia, ovvero per il suo rendimento, che sarà l'oggetto del prossimo capitolo.

4. Rendimento politico dei diversi regimi

Il rendimento politico ha due dimensioni: stabilità ed efficienza. La stabilità è misurata dalla durata del regime e, in questi termini, le conclusioni sono inequivocabili: fra i regimi autoritari, quelli longevi si riducono a eccezioni, fra le quali spiccano Portogallo e Spagna; in settant'anni di esistenza, l'Unione Sovietica è passata dal totalitarismo al post-totalitarismo, e altrettanto è avvenuto in Cina e in altri paesi del Sudest asiatico; come dire che è talvolta possibile una successione continua di vari tipi di regime non democratico, tutti però più o meno fragili. Viceversa, parecchie democrazie sono rimaste tali ininterrottamente dalla prima instaurazione, tant'è che la durata media totale delle democrazie, pur calcolata includendo anche quelle crollate fra le guerre mondiali, supera largamente quella dei sistemi alternativi.

Detto questo, resta da spiegare l'instabilità o stabilità - un problema complesso specie per ciò che riguarda i regimi non democratici. Data la loro eterogeneità, infatti, generalizzare è difficile e, comunque, abbiamo già ricordato gli specifici problemi dei sottotipi più instabili: divisioni all'interno delle forze armate nei regimi militari e carenza di legittimità nei regimi post-totalitari. Oltre a ciò, molti regimi non democratici vengono instaurati e giustificati con le eccezionali difficoltà economiche in cui si trovano i paesi interessati. E quando è così, qualsiasi sviluppo della situazione può avere contraccolpi negativi: ovviamente, nel caso - frequente in America Latina - che il regime non abbia successo; ma anche nel caso contrario, perché il successo può eliminare, o ridimensionare, la necessità di un apparato coercitivo. La Spagna franchista, il Cile di Pinochet e il Brasile nel 1973, infatti, avviarono la transizione democratica proprio al culmine di periodi di crescita sostenuti, che persuasero le élites che la liberalizzazione non avrebbe potuto far danno e, semmai, avrebbe aggiunto legittimazione politica alla prosperità economica (v. Linz e Stepan, 1996).

Se il successo e l'insuccesso possono essere parimenti fatali per i regimi non democratici, le democrazie hanno invece tutto da guadagnare dal primo e possono coesistere molto meglio anche con l'insuccesso. La democrazia, infatti, dispone di canali istituzionali per manifestare, e governare, l'insoddisfazione generata da una crisi economica, e per tenere separato il giudizio sul regime in quanto tale da quello sull'uno o l'altro governo. Dopotutto, se inefficiente, il governo del momento può essere cambiato alle successive elezioni, e questo è certamente un fattore che spiega la resistenza alle crisi delle democrazie latino-americane post-belliche, assai più prolungata di quella degli autoritarismi.

La crisi economica degli anni trenta, d'altro canto, è stata indicata come causa del crollo della Repubblica di Weimar e della Prima Repubblica austriaca; ma, anche in questi casi, fattori più importanti contribuirono al loro crollo, come dimostra il confronto con altre democrazie (Olanda, Norvegia, Regno Unito) colpite altrettanto duramente da inflazione e disoccupazione di massa e tuttavia rimaste in piedi. E, di nuovo, questi fattori attengono alla legittimità del regime e sono, in quanto tali, essenzialmente politici: fra le due guerre, Germania e Austria, insieme a Italia e Spagna, erano caratterizzate da un'ampia diffusione di atteggiamenti, valori, ideologie radicalmente polarizzati e intensamente antidemocratici; e se la crisi economica contribuì a esacerbare tali atteggiamenti, la sua degenerazione in crisi democratica fu in effetti possibile perché elettorati predisposti poterono essere mobilitati contro il regime da élites rivoluzionarie o reazionarie di estrema sinistra e di estrema destra.

Differenza di durata e condizioni a parte, democrazie e non democrazie tornano a somigliarsi perché persistono o crollano per motivi principalmente, se non solo, interni. Se e quando c'è, l'influenza internazionale è secondaria, salvo in seguito a sconfitta militare (dalla sorte dell'Asse a quella del regime di Milošević) o di altro uso della forza (interventi sovietici in Ungheria e Cecoslovacchia e americani in Afghanistan e Iraq). Forme di pressione diverse possono essere d'importanza variabile, ma non faranno che accelerare, o ritardare, processi già in atto nei paesi destinatari: in questi limiti hanno agito le politiche estere degli Stati Uniti di destabilizzazione di regimi non democratici (Filippine), o democratici (Cile); e lo stesso ruolo va assegnato al cosiddetto 'spirito dei tempi' (cioè, all'egemonia di una qualche ideologia in un dato periodo), o alla diffusione internazionale delle informazioni.

L'ultima precisazione merita di essere sottolineata perché proprio lo 'spirito dei tempi' è stato considerato importante per la cosiddetta 'terza ondata' di transizioni democratiche, ossia quelle verificatesi dal 1974 ai nostri giorni (v. Linz e Stepan, 1996); si tratta di un fattore la cui innegabile importanza va valutata, però, nel contesto di riserve non marginali sulla sua decisività. Ma prima di passare a discuterne, esaminiamo l'altra dimensione del rendimento - l'efficienza.

Come accennato parlando dell'impatto delle crisi economiche, l'efficienza è di sicuro associata alla stabilità, specie dei regimi non democratici. Mentre la durata permette agevoli comparazioni fra questi e le democrazie, l'efficienza strettamente intesa può essere misurata solo nell'ambito delle democrazie industriali avanzate. Per efficienza, infatti, si intende la capacità di governo politico dell'economia, e questa capacità può essere confrontata sensatamente a parità di livelli di sviluppo e di strumenti pubblici di intervento, ovvero nella omogenea popolazione menzionata. La sua utilità, quindi, sta nel discriminare fra sottotipi democratici, cioè fra democrazie maggioritarie e consensuali. Quando sottoposti a un simile test, questi sottotipi danno risultati differenziati e, in generale, favorevoli ai sistemi maggioritari per quanto riguarda il controllo di inflazione e disoccupazione, deficit, spesa pubblica e crescita, nel periodo di continuata crisi economica 1975-1995 (v. Pappalardo, 1999). Per quanto da prendere con cautela, tali differenze sembrano suggerire che la più elevata concentrazione del potere dei sistemi maggioritari abbia facilitato decisioni pubbliche più rapide, coerenti e incisive, e, per questa via, abbia promosso presumibilmente una maggior soddisfazione economica dei cittadini. D'altro canto, i sistemi consensuali primeggiano su talune variabili non economiche, fra le quali alcune graduatorie di qualità

democratica, la rappresentanza delle minoranze, l'uguaglianza politica fra i cittadini, il tasso di partecipazione elettorale (v. Lijphart, 1999). E poiché anche questi sono oggetti plausibili di soddisfazione popolare, sembrerebbe di poter concludere che le democrazie, maggioritarie o consensuali, hanno le loro specificità, ma sono accomunate da un insieme di meccanismi effettivamente e controllabilmente operativi per generare un rendimento politico appropriato ai loro presupposti fondamentali.

5. Il futuro della democrazia

Stabilità ed efficienza non comportano ipso facto esportabilità della democrazia o, quantomeno, non autorizzano facili entusiasmi. È vero, infatti, che ci sono ragioni di ottimismo al riguardo e che, come abbiamo ricordato, il crollo delle alternative storiche fasciste e comuniste è segno di uno 'spirito dei tempi' favorevole come mai in precedenza alle transizioni democratiche. Ma quanto siano decisive questa e altre condizioni internazionali va commisurato ai dati empirici e ai ragionamenti cautelativi che essi suggeriscono. I dati sono riportati nella tab. II e, già a prima vista, si prestano a letture contraddittorie: da un lato, i valori assoluti indicano una progressione del numero di regimi democratici fino al massimo del 2001; ma poiché anche i non democratici toccano l'apice nello stesso anno, la percentuale dei primi sul totale (44,8) è pressoché invariata rispetto a quella del 1990, a sua volta uguale al valore del 1922. Per di più, le cifre aggregate accorpano dimensioni demografiche estremamente variabili, che danno l'ingiustificata impressione di processi di democratizzazione più estesi di quanto non siano in realtà. Per questo, misurazioni più rigorose selezionano un sottoinsieme meno eterogeneo (paesi da tre milioni di abitanti in su) e, così facendo, mettono a nudo una drastica riduzione dei numeri precedenti: le democrazie passano da 86 a 53 nel 1995 (v. LeDuc e altri, 1996, pp. 8-9), o, addirittura, a 44 nel 2001 (v. Freedom House, 2002, p. 14). La differenza sottintende, a sua volta, alcuni importanti passaggi di campo (Bangladesh, Pakistan), ma - soprattutto - criteri più rigorosi di classificazione. Nella versione di Freedom House, infatti, è stimato un indice complessivo di libertà civili e diritti politici, mentre gli autori precedenti si limitano a registrare solo il rispetto o la violazione di questi ultimi. Dato che la definizione di democrazia include le une e gli altri (v. cap. 2), i 44 casi del 2001 sembrerebbero dunque il realistico minimo sul quale attestarsi. E, tuttavia, anche di qui si può scendere, seguendo due ragionevoli considerazioni. La prima è che garantire normativamente diritti civili e

politici non basta, se essi non possono essere effettivamente esercitati. E l'esercizio è sicuramente inadeguato dove una maggioranza, o la grande maggioranza, della popolazione è analfabeta e/o l'informazione ha circolazione limitata o limitatissima, oppure dove milioni di persone vivono in condizioni di estrema indigenza. In queste circostanze, che riguardano molti paesi inclusi nei conteggi precedenti (India, Mali, Namibia, Filippine, Thailandia, Colombia, Ecuador), mancano evidentemente i prerequisiti fondamentali per una generalizzata e consapevole partecipazione; e il fatto che essa sia ristretta a una minoranza apparenta quei paesi ai predecessori storici (oligarchie competitive), piuttosto che alle democrazie di massa. Ma, se non bastasse, c'è la seconda considerazione, ossia il fatto che una democrazia è veramente matura quando è in grado di dispensare cittadinanza sociale, oltre ai diritti civili e politici. Se è così, il limite, per molti paesi invalicabile, diventa il livello di sviluppo economico dei paesi dell'OCSE, gli unici che abbiano le risorse per finanziare decenti condizioni di vita delle masse. E, a questa stregua, le democrazie 'vere' sarebbero più o meno una trentina - una cifra analoga a quella delle origini anche in valore assoluto (v. tab. II).

Questa conclusione potrebbe sembrare eccessivamente restrittiva, ma la sua funzione è soprattutto quella di ricordare la complessità dei processi di transizione. Quando essi sono rapidi e definitivi, come nell'evoluzione dei post-totalitarismi dei paesi un tempo appartenenti al Patto di Varsavia, è perché fattori congiunturali ('spirito dei tempi' ed élites disponibili) si sono sommati alle condizioni strutturali (culturali e di sviluppo economico) della democrazia. Dove queste non ci sono, o sono insufficienti, anche la migliore congiuntura non darà più che le approssimazioni fragili o incomplete delle democrazie sub-sahariane o di altre regioni povere del mondo. E, come che sia, i prerequisiti strutturali contano in quanto condizioni necessarie, ma non sufficienti, visto che i post-totalitarismi delle regioni ex sovietiche non baltiche che sono in parte o totalmente musulmane, così come gran parte dei paesi arabi, sono abbastanza sviluppati e particolarmente refrattari alla democratizzazione. Questo può essere dovuto a una varietà di motivi, ma uno di essi è di sicuro il comune denominatore religioso. Infatti, abbiamo già ricordato che la religione musulmana, specie nelle sue versioni più radicali, sembrerebbe essere divenuta il più recente e critico spartiacque fra mondo libero e non libero. Su questo spartiacque, lo 'spirito dei tempi' democratico si trova dunque di fronte un equivalente non democratico, subentrato ai rivali fascisti e comunisti di un tempo. La sfida, in corso e combattuta con ogni mezzo, relativizza ulteriormente le capacità previsionali e consiglia di seguire con la massima

attenzione gli eventi. Nella consapevolezza che, anche nel nuovo secolo, il progresso della democrazia si annuncia più impegnativo che mai.

DEMOCRAZIA

Enciclopedia del Novecento (1977)

di Georges Burdeau

Democrazia

sommario: 1. Introduzione. 2. La democrazia come valore. 3. Evoluzione dell'esigenza democratica. a) Garanzia della libertà. b) Strumento di giustizia. c) La ricerca del benessere. d) La democrazia contestata. 4. La democrazia come forma di governo. a) lI popolo della democrazia. b) Democrazia governata e democrazia governante. c) Potere aperto e potere chiuso. d) Le possibilità della democrazia nelle società postindustriali. □ Bibliografia.

1. Introduzione

Un tempo, quando la democrazia era ancora soltanto un ideale, era facile darne una definizione. Poiché si contrapponeva ai sistemi politici allora in vigore, che si fondavano sul principio d'autorità, sembrava che essa dovesse realizzarsi nel momento in cui gli affari

comuni fossero gestiti dai governati. Il "governo del popolo da parte del popolo per il popolo" sembrava rispondere in modo soddisfacente a tale esigenza. Senza dubbio tale formula implicava una filosofia politica, giacché il popolo poteva reclamare l'esercizio del potere, solo in quanto ne era il titolare. Ma di fatto questo postulato veniva considerato come implicito nella strutturazione dei meccanismi del potere popolare. La democrazia era essenzialmente una forma di governo.

Questa concezione statica, che identifica la democrazia con uno schema costituzionale, si è rivelata insufficiente una volta che gli uomini non si sono più limitati a rappresentarsi la democrazia ma hanno cominciato a viverla. Risultò allora evidente che il concetto puramente formale della democrazia era veramente troppo angusto per dar conto di un'esigenza il cui contenuto si ampliava al ritmo dell'evoluzione sociale. Ne consegue che l'analisi della democrazia porta a considerarla più una tendenza che una forma. D'altronde, anche considerando esclusivamente le istituzioni politiche in cui essa prende corpo, risulta evidente come la pratica abbia spezzato l'unità concettuale che aveva contrassegnato la democrazia presso i suoi primi teorici. "Il governo del popolo da parte del popolo...": sta bene, ma quale popolo? e a quali fini? Lo stesso principio del governo democratico poneva ineluttabilmente tali interrogativi. La discordanza delle risposte che ad essi sono state date rende inevitabile la costatazione che democrazia è un termine che, se si vuol render ragione della realtà, va scritto al plurale. Tuttavia, tutte queste differenti immagini della democrazia hanno visibilmente una caratteristica comune: si professano tutte al servizio dell'uomo. Il dramma è che esse non ne hanno una stessa concezione; cosicché, prendendo le mosse dall'esame di una formula di governo, ogni riflessione sulla democrazia porta a un inquietante interrogativo metafisico: che cosa è l'uomo?

2. La democrazia come valore

Nessuna testimonianza è più probante dell'odierna politicizzazione della sfera sociale quanto l'estrema varietà dei fenomeni che oggi vengono qualificati con l'aggettivo democratico. Sono detti democratici uno spettacolo, un ristorante o un mezzo di trasporto, alla stessa stregua, del resto, di certi metodi d'insegnamento, certe tecniche di distribuzione dei prodotti, certe concezioni urbanistiche o dell'arte musicale. Dall'empireo della teoria

politica, l'idea democratica è discesa nella prosaicità dell'universo più quotidiano per servire come termine di riferimento per situazioni o comportamenti che non hanno nulla a che fare con l'organizzazione o il funzionamento dei poteri pubblici.

Contrariamente alle apparenze, ciò non rappresenta una degradazione della nozione di democrazia. All'opposto, il suo intervenire nei fenomeni più diversi rivela ch'essa è utilizzata come un criterio del loro valore. Un valore che si connette alla posizione della maggioranza rispetto ai fatti o ai rapporti considerati: questi, infatti, saranno ritenuti democratici nella misura in cui sono promossi dalla maggioranza o suscitati in suo favore. Per banale che possa apparire, questa osservazione assume tutta la sua portata se si tiene presente che tale evocazione del numero va molto al di là del dato aritmetico: essa introduce nell'aggettivo ˙democratico' un'implicazione morale. In effetti, oggigiorno, nessuno si sognerebbe di porre apertamente in dubbio che, là dove la maggioranza è il motore o la beneficiaria di un'istituzione, là dove essa sceglie e decide, là dove si tien conto delle sue aspirazioni, là non sia il Bene.

Ci porremo in seguito il problema dell'origine e dello sviluppo di tale credenza o postulato. Ma ciò che va fin d'ora sottolineato è che tale valorizzazione della democrazia, in base agli atteggiamenti e alle aspirazioni della massa, non rappresenta una frattura nel modo di intendere l'idea democratica. Certo, è facile contrapporre il fenomeno contemporaneo dell'avvento delle masse all'originaria concezione della democrazia, che si radicava in una determinata immagine dell'uomo considerato come portatore, nella sua natura individuale, di un valore universale; ma in realtà non vi è quella contraddizione che alcuni si ostinano a denunciare. La democrazia del numero non si oppone - nel suo fondamento - alla democrazia individualista, ma ne costituisce una continuazione ampliandone la prospettiva, estendendo, cioè, a tutti gli uomini, nelle contingenze della loro situazione concreta, il privilegio di partecipare alla dignità umana. Forse che il numero sarebbe degno di rispetto, se si potesse mettere in dubbio la qualità degli elementi che lo compongono? So bene che talvolta la massa può offuscare tale dignità umana; ma è precisamente in quel momento che la massa cessa di essere un criterio di democrazia; essa non è più un modo d'essere degli uomini tra loro, ma è soltanto una forza bruta, senza volto e senza coscienza, una forza in cui le personalità umane si dissolvono e di cui si sa anche troppo bene come sia facile volgerla contro la stessa democrazia.

Che la democrazia sia il Bene, è una convinzione di cui, su un piano filosofico, si può discutere l'esattezza. Ciò che sembra invece impossibile contestare è la considerevole forza che viene all'idea democratica dal significato morale che le si attribuisce. L'etica che essa incarna le conferisce, come forma politica, un'efficacia senza pari, che rasenta l'invulnerabilità. E, in realtà, nel conflitto che contrappone le varie forze politiche, i fautori della democrazia beneficiano di una superiorità, loro esclusiva, che consiste nel poter disonorare l'avversario. Attribuendo infatti alla loro lotta un significato morale, potranno - se sono i più forti - mitigare la brutalità della forza presentandola come strumento del Bene e, se sono i più deboli, imputare la loro sconfitta a una congiura di forze malvage. Vincitori, saranno degli eroi; vinti, dei martiri. E poiché il sangue dei martiri non è mai versato invano, l'idea democratica trova, nelle sue stesse sconfitte, la premessa di immancabili rivincite. Tutto ciò dipende dal fatto che, nella mentalità comune, l'idea democratica esprime imperativi di coscienza che nessuna forza potrebbe mai cancellare. Al contrario, al suo confronto, gli avversari non rappresentano che interessi, ambizioni, bramosie di dominio. Sopra la loro coalizione, il cielo è vuoto: nè il Diritto nè la Giustizia assistono con la loro presenza di numi tutelari l'esercito dei combattenti, la loro unica risorsa consiste nel profittare delle circostanze, nello sfruttare rancori o nello stimolare appetiti. Nel campo degli avversari della democrazia, tutto si colloca al livello della mediocrità umana, laddove, in virtù di un paradosso che soltanto la fede può spiegare, la democrazia, che pretende di avere come criterio di misura l'uomo, mobilita al proprio fianco gli dei.

Si comprende quindi l'accanimento con cui movimenti sociali e regimi politici si proclamano democratici. Se tentano di farsi scudo di quel nome, anche quando ne ripudiano le forme, essi non lo fanno tanto per sedurre il popolo e ottenerne l'appoggio - il popolo sa distinguere benissimo l'etichetta dalla merce - quanto per evitare le conseguenze politiche della riprovazione morale che colpisce ogni sistema che metta in dubbio l'eccellenza della democrazia. Per convincersene, basta considerare l'insistenza con cui i regimi autoritari cercano di ingannare l'opinione internazionale sulla propria vera natura.

Tale omaggio indiretto, resole dal realismo dei dittatori, prova - se ancora ce ne fosse bisogno - che la democrazia attinge la propria forza più dall'ideale che incarna che dalle istituzioni in cui si manifesta. Le istituzioni possono sbagliare: il loro errore sarà imputato alle circostanze; il numero può ingannarsi nel valutare il bene collettivo: il suo errore apparirà come conseguenza di un difetto di informazione; la massa può lasciarsi trascinare

ad atteggiamenti demagogici: i suoi eccessi saranno imputati alle manovre di un agitatore diabolico. In nessun caso l'ideale sarà offuscato e sempre, dopo i disinganni della pratica, tornerà a farsi sentire l'invito persuasivo: "E se ricominciassimo?". Il fatto è che l'idea democratica trova nell'ideale su cui si fonda non soltanto la fonte della propria invulnerabilità, ma anche il motore della propria dinamicità.

Se l'ideale democratico è sempre sopravvissuto ai disinganni che hanno non di rado accompagnato il suo attuarsi, se non è stato offuscato dalle miserie dell'esperienza vissuta, se nel corso della storia non gli sono mai mancati i sostenitori, anche quando le folle si abbandonavano inebetite all'oppressione, ciò si deve al fatto ch'esso si fonda su di una convinzione imperitura: la fede nella grandezza dell'uomo. Certo, la democrazia raggiunge la sua dimensione più vera soltanto sul piano politico, in quanto determina il fondamento del potere. Ma quella sovranità del popolo ch'essa proclama è persuasiva solo in quanto il popolo è la sintesi dei valori umani che riunisce in sé. Il popolo è portato ad assumersi la responsabilità del proprio destino, in quanto ogni uomo è chiamato a una medesima responsabilità in ciò che lo concerne personalmente. Tale responsabilità lo nobilita, giacché testimonia della sua libertà. Ed è in questo senso che l'uomo è libero agli occhi dei filosofi dell'antichità: la ragione che dimora in lui lo affranca, anche quando sia di condizione servile. Ed è ancora in tal senso ch'è possibile parlare del fermento democratico del messaggio evangelico: che cosa varrebbero, infatti, agli occhi di Dio un'adorazione e una fede che non fossero libere? E nella stessa prospettiva la scuola giusnaturalista, dopo aver vanamente perseguito un compromesso con l'assolutismo, doveva approdare alla filosofia democratica, giacché i diritti che l'uomo ha per natura possono realizzarsi pienamente solo nella misura in cui il potere, che procede dalla sua volontà, non rischi di lederli.

Il fondamento della democrazia è dunque la fiducia nell'uomo. Questo ottimismo può derivare da fonti diverse: può ispirarsi al razionalismo laico, come agli insegnamenti della rivelazione divina; può spiegarsi con l'innata generosità di colui che lo professa o giustificarsi mediante una interpretazione della storia. Poco importa l'eterogeneità delle fonti dal momento ch'esse, convergendo tutte nell'affermazione della dignità della persona umana, postulano la democrazia come l'ambiente necessario al suo esplicarsi.

Ma il carattere estremamente generale del fondamento della democrazia e la diversità delle correnti di pensiero cui essa appare come l'unica soluzione valida dei problemi posti dalla vita in società, se spiegano indubbiamente la risonanza universale dell'idea democratica,

non spiegano la forma esteriore che essa assume nelle sue incarnazioni storiche. Per comprenderne le metamorfosi, gli scacchi e i successi, occorre tener presente che la democrazia non si limita a postulare astrattamente il valore originario dell'uomo, ma è un'esigenza che mira a iscrivere questo valore in un momento concreto della storia. E, poiché l'oggetto di tale esigenza è funzione di un ambiente, di un'epoca e di una cultura, essa è di necessità soddisfatta in modo sempre contingente e provvisorio. Più oltre avremo occasione di ricostruire l'evoluzione del contenuto di questa esigenza. Ma ciò che ora interessa osservare è ch'essa, a mano a mano che viene soddisfatta, si amplia; va sempre oltre ciò che ha ottenuto, perché non è mai appagata. È cosa ben nota che un democratico troverà sempre qualcuno più democratico di lui, pronto a rimproverargli, appunto, la sua tiepidezza di democratico. Quando viene praticato dai partiti, questo continuo rilancio può apparire spiacevole e sospetto. Ma bisogna ammettere che esso ha le sue radici nella stessa idea democratica, che tende ad arricchire incessantemente i propri dettati con nuove speranze. Il fascino della democrazia sta proprio nel suo non esser mai pienamente realizzata. E non si tratta di uno slogan: si è voluta la democrazia nello Stato, e si è avuta la democrazia politica; la si è voluta nei rapporti economici, ed è stata la democrazia sociale; la si è voluta nell'impresa, ed ecco l'obiettivo della democrazia industriale; la si vuole ora nella scuola, nella famiglia, nell'esercito e addirittura, come testimoniano recenti incidenti, nelle prigioni! Tale progressione, lungi dall'essere una degenerazione patologica dell'idea democratica, ne rivela l'essenza. Essa è in relazione con quell'inquietudine di fondo che porta gli uomini a pensare di valer più di quanto non sia loro concesso dalla loro situazione attuale. Sul piano filosofico si affermerà il concetto che l'idea democratica conferisce alla persona umana una dimensione che supera sempre, per qualche aspetto, le condizioni della sua esistenza; a livello sociologico si vedrà in essa un appello per liberare gli individui dalle alienazioni che gli derivano dall'ordine sociale costituito; e infine, sul terreno psicologico, se ne troverà la radice in un sentimento di frustrazione dal quale la democrazia, realizzandosi, libererà l'uomo portandolo a una pienezza sia materiale che spirituale.

Quali che siano i punti di vista che determinano queste convinzioni, è tuttavia chiaro che l'eticà democratica non è separabile dal movimento che suscita. Entro questo quadro, non può sorprendere che l'ideale democratico non abbia mai cessato di costituire per gli uomini il punto di riferimento nel lento cammino che, malgrado le tortuosità del corso storico, deve condurli a raggiungere, su tutti i piani, la pienezza del loro essere. Per colui che accetta

questa prospettiva ottimistica, il valore morale della democrazia viene rafforzato da una giustificazione finalista, che ne accentua il dinamismo: l'idea democratica è il motore che, nel corso dei secoli, spinge l'uomo a realizzare la propria vocazione.

Ci si può tuttavia domandare se, in quanto tecnica di governo, la democrazia riscuota un'adesione pari a quella che le procura il suo incontestabile valore etico. Scartare una risposta negativa significherebbe non tener in alcun conto i fatti. La democrazia contemporanea è un regime di dubbia efficacia: genera con frequenza disordini e le politiche cui dà luogo difettano di coerenza. La sua sensibilità agli umori popolari la rende inadatta alle prospettive di lungo periodo, che sole - si afferma - garantirebbero la stabilità di un paese. Ne è prova il fatto che, ogniqualvolta uno Stato si trova di fronte a una crisi interna o internazionale, la cui gravità metta in giuoco la sua esistenza, le istituzioni democratiche sono, se non abolite, perlomeno messe tra parentesi, sì da permettere ai governanti di esercitare, senza controlli, l'autorità necessaria. Queste critiche sono talmente note che non è necessario insistervi. Ma il fatto più grave è che ci si può chiedere se sia possibile piegare la pratica politica, cioè l'esercizio del potere, al rispetto del principio democratico. In mancanza di una tale coordinazione, il regime democratico sarebbe, nel migliore dei casi, solo una approssimazione molto imperfetta a quel principio e, nel peggiore dei casi, un'ipocrisia mirante a mascherare, dietro il prestigio di un grande nome, una realtà molto meno rispettabile.

Ma, anche senza arrivare a questi estremi, è giuocoforza riconoscere che, come forma di governo da parte del popolo, la democrazia trova la sua collocazione in regimi equivoci. Certo, a una delle sue forme - la democrazia marxista - l'attributo dell'equivocità sembra difficilmente applicabile. Sia a livello della dottrina che della pratica politica quotidiana, in URSS, in Cina e nelle democrazie popolari l'eliminazione dei centri di potere economico lascia posto solo a un potere politico che si incarna, totalmente ed esclusivamente, nel popolo. Non è infatti quest'ultimo che detiene tutto il potere ovunque, nelle assemblee, nelle fabbriche e nei campi? I valori, le istituzioni e gli obiettivi acquistano un carattere di certezza che esclude in partenza qualsiasi ambiguità. Tuttavia, vista dal di fuori, questa sicurezza non è completamente convincente. Dov'è il potere? Nelle masse popolari o nel Praesidium del Soviet Supremo? Nel partito o nell'uomo che se n'è assicurato il dominio? E, allora, non emerge forse l'equivoco dalle fluttuazioni che, a seconda delle circostanze, fanno passare l'autorità dalle masse al partito, e dal partito alla cerchia ristretta dei suoi dirigenti?

E una democrazia che tollera l'incertezza circa la sede del potere politico non è già di per sé ambigua? Il dubbio si aggrava quando si confronti la filosofia con la struttura del regime. In teoria, si tratterebbe di eliminare la subordinazione dei governati mediante la cancellazione del potere statale, secondo la teoria marxiana del deperimento dello Stato; ma, nella realtà pratica, i vincoli coercitivi si rafforzano e, di fronte a un potere esoterico, l'individuo non è meno disarmato di quanto fosse un tempo di fronte alla volontà sovrana del monarca. Che cosa, dunque, bisogna prendere in considerazione: la meta lontana o le realizzazioni presenti? È evidente come il significato del regime risulti completamente diverso a seconda che ci si collochi nell'una o nell'altra prospettiva.

Interrogativi siffatti posti dalle democrazie marxiste hanno senso soltanto per i non credenti. Per chi possiede la fede comunista, essi non mettono in causa la struttura fondamentale del sistema, giacché la logica di questo è, da un punto di vista puramente concettuale, impeccabile. Nel caso delle democrazie di tipo occidentale, specialmente di quelle europee, la situazione è diversa, giacché si può dire che in esse l'equivoco è istituzionalizzato. In questi regimi, tutto - i fini non meno che le procedure, la filosofia non meno che la tecnica costituzionale - rivela un'impotenza a scegliere. Troviamo dappertutto opzioni e mai principî irreversibili. Ogni cosa vi è salvaguardata e promessa, sicché l'ordine giuridico, lasciato in balia del fluttuare delle contingenze, si presenta come un accampamento provvisorio, allestito in attesa di eventi. Gli elementi di stabilità, di solidità, di coerenza, sono inseriti in un quadro di sviluppo che il minimo incidente mette in crisi.

L'equivoco ha radici profonde, legate da un lato all'impossibilità per il popolo di fare a meno di mediatori a livello politico, e dall'altro all'ambiguità della nozione di autorità quando si tenti di inserirla nelle modalità democratiche di esercizio del potere.

Che il popolo abbia bisogno di mediatori, è cosa evidente. Non c'è democrazia realizzata senza partiti politici. Ma i partiti non sono semplici intermediari: essi sono anche organismi forniti di obiettivi propri. Che questi obiettivi coincidano, alla lunga, con la volontà di una parte del popolo, è cosa possibile; ma rimane il fatto che la strategia di partito impone direttive alla cui formulazione è raro che i governati abbiano preso pienamente parte. Poiché, infine, tutti gli organismi costituzionali sono lottizzati dai partiti, tra la volontà popolare e i meccanismi destinati alla sua piena attuazione si introduce uno iato. La frattura è tanto più netta in quanto i partiti, richiamandosi al popolo di cui sono i mandatari, pretendono di governare in suo nome. È a questo punto che si pone il problema dell'autorità.

Come emanazione di partiti, essa sarà legittima soltanto agli occhi di chi ne viene soddisfatto e, poiché è impossibile governare accontentando tutti, l'autorità sarà sempre contestata. E, tuttavia, la democrazia ha bisogno dell'autorità più di ogni altro regime, giacché la gran quantità di progetti che il popolo vuol realizzare lo condanna a non poterli realizzare in prima persona. Nel momento stesso in cui giunge a comandare, è necessario che elegga dei capi. L'ambiguità si installa allora nel cuore delle istituzioni, giacché le leggi che le regolano vogliono governanti forti quando si tratti di realizzare la volontà del popolo e disarmati quando si tratti invece di resisterle. Emerge, per questa via, l'intera questione dei rapporti tra parlamento e governo, questione che non ammette soluzione, giacché il primo si rifà a ciò che è auspicabile, mentre il secondo si attiene a ciò che è possibile. I testi costituzionali non lesinano alle assemblee le prerogative del potere, poiché esse rappresentano il popolo sovrano; ma la vita politica rivela la loro debolezza, sia perché la divisione del popolo in fazioni rivali le condanna all'inerzia, sia perché la loro struttura e il loro modo di lavorare sono inadatti ai problemi delle società contemporanee. Quanto al governo, esso è allo stesso tempo sospetto, in quanto le sue responsabilità lo costringono a deludere l'attesa di ciò che è auspicabile, e fortissimo, allorché le assemblee, constatata la propria impotenza, si rassegnano a lasciargli realizzare il possibile. Alcune norme rafforzano la sua autorità, mentre altre la stemperano. La loro contraddittorietà rispecchia l'atteggiamento della democrazia dinanzi al potere: lo teme, ma sa di essere del tutto impotente senza di esso. Da qui quegli artifici costituzionali con cui si tenta di conservarne la virtù purificandolo dai vizi.

Le costituzioni democratiche contengono articoli che hanno un vero e proprio valore di esorcismi, come quelli che sanciscono la sovranità popolare, mentre ne contengono poi altri il cui fine è di mantenere aperte certe possibilità: ad esempio le norme che autorizzano la delega del potere legislativo al governo. Altri ancora hanno come unico eventuale effetto di tenere a freno nostalgie (si pensi al caso delle disposizioni relative alla separazione dei poteri). Ce ne sono infine altri che procedono per eufemismi: consacrando, ad esempio, la supremazia della legge quando in realtà è la burocrazia che, mediante i regolamenti vigenti e con decisioni di ogni genere, orienta la vita collettiva e impone ai governati i gravami più pesanti. Ma, in tutto questo groviglio di organi e di procedure, dove sta l'autorità vera, la forza animatrice dell'intero meccanismo? Nel popolo, risponde la teoria. Ma di quale popolo si tratta? Quello che manifesta le proprie tendenze nelle urne elettorali, o quello che si

esprime mediante scioperi, blocchi stradali, dimostrazioni spettacolari? Niente di tutto ciò - risponderà l'osservatore che si vuole realista - l'autorità risiede nella tecnostruttura, che dissimula la propria forza nell'anonimato del suo modo di influire. Ma si crede che i gruppi di pressione sarebbero così audaci se gli individui non ne fossero complici? La verità è che in una società democratica l'autorità non è mai definitivamente localizzata. Essa sta ora là dove si tratta di difendere una situazione costituita, ora là dove emerge un'esigenza che vuole soddisfazione. Parlare della volontà del popolo significa accontentarsi di una formula molto astratta, giacché, in pratica, il più delle volte accade che il popolo si lasci influenzare piuttosto che esprimere una volontà propria e, quando vuole, non sempre vuole la stessa cosa; e, del resto, non si vale sempre degli stessi interpreti per esprimere le proprie aspirazioni.

Non può dunque sorprendere che la tecnica democratica si rassegni a istituzioni aperte a tutte le eventualità. Al filosofo, amante di sistemi meglio strutturati, allo storico, esperto nel discernere il giuoco di forze meno incerte, al giurista ortodosso, cui sono familiari costruzioni più coerenti, a tutti costoro i regimi democratici offrono un volto piuttosto sconcertante. E tuttavia, se si trattasse di giudicarli (come non è qui intenzione), sarebbe opportuno far precedere a qualsiasi valutazione la riflessione che le loro contraddizioni sono innanzitutto proprie della vita stessa. Certo, un tale regime ha poco stile; la vaghezza dei contorni e l'accumularsi di buone intenzioni lo rendono confuso, pudibondo e grigio. Ma potrebbe, se avesse una maestà maggiore, rimanere fedele a quel popolo di cui consacra politicamente l'avvento?

L'idea democratica trae il proprio valore dall'immagine generosa che essa ha degli uomini; la debolezza delle tecniche democratiche va imputata alla mediocrità di questi ultimi. È proprio per questo che, tra l'ideale e il reale, s'intreccia una dialettica la quale, al di là dei disinganni, continua sempre a far brillare la speranza.

3. Evoluzione dell'esigenza democratica

Se questo dinamismo dell'idea democratica viene considerato non più in astratto, ma nei fenomeni concretamente osservabili, si constata ch'esso ha dato luogo a un'evoluzione in cui sono distinguibili numerose fasi. In ciascuna di tali fasi la democrazia è apparsa come

risposta a un problema posto da una situazione di fatto nettamente delimitata nel tempo dai fattori sociali, economici e morali che la determinavano. Se si può dire dunque che la democrazia è stata successivamente intesa come una garanzia della libertà, come uno strumento di giustizia e come una gestione del benessere, va però anche immediatamente sottolineato che queste interpretazioni, da un lato, corrispondono, per ciascuna società, a un determinato momento della sua storia, dall'altro, non si escludono reciprocamente. Per rilevare come il contenuto dell'idea democratica sia condizionato dall'ambiente e dalle circostanze è sufficiente un minimo di osservazione. I coloni della Virginia o del Massachusetts non concepivano la democrazia allo stesso modo in cui l'intenderanno, due secoli dopo, i negri di Harlem o i portoricani di Chicago. Né oggi il senso della democrazia è eguale sulle rive del Nilo e a Torino fra gli operai delle officine Fiat. La democrazia cambia aspetto a seconda del tenore di vita, del bagaglio intellettuale e della cultura dell'individuo che la crea. Di più, essa non è realizzabile secondo le medesime modalità per l'elettore che, a Londra, vota conservatore o laburista e per il contadino indiano che dà il suo suffragio al Partito del Congresso. Ci si può, certo, dolere del carattere contingente delle esigenze democratiche, che conferisce ai regimi ad esse ispirati una duttilità ribelle a ogni costruzione dogmatica. Ma si deve comprendere che è appunto a questa facoltà di adattamento all'ambiente che l'idea democratica deve non soltanto la sua vitalità, ma anche la sua unità profonda. L'idea democratica è una grande dispensatrice di istituzioni che, considerate isolatamente, possono apparire eteroclite, ma che, in essa, trovano il loro principio di coerenza. Le immagini della democrazia sono indubbiamente molteplici; sono però tutte momenti della medesima impresa che, prendendo a proprio fondamento il valore dell'uomo, mira a renderlo padrone del suo destino.

Ne deriva che l'evoluzione del contenuto dell'esigenza democratica, più che realizzarsi per successive mutazioni, segue un processo di addizione. È dunque inesatto affermare: la democrazia fu dapprima la libertà, poi la giustizia, quindi il benessere. La verità è che, se in un primo tempo essa fu certamente ricerca della libertà, divenne in seguito libertà più giustizia e infine libertà più giustizia più benessere. Questa osservazione è importante, perché spiega quell'arricchimento del concetto di democrazia che lo ha fatto slittare dal piano strettamente politico, dove si collocava quando gli uomini erano essenzialmente in cerca di libertà, al piano sociale, al quale si è allargato quando la democrazia è stata intesa come strumento di giustizia e di benessere. D'altronde, il fatto che l'evoluzione si sia

prodotta non per sostituzione, ma per sedimentazione di esigenze che venivano ad aggiungersi le une alle altre, permette di comprendere come mai la pratica della democrazia divenga sempre più difficile. Più l'obiettivo è ambizioso, più sono disagevoli le strade che vi conducono. Finché la democrazia fu solo una formula politica, la sua realizzazione fu relativamente facile. Ma, non appena ha avuto di mira la trasformazione delle strutture sociali, essa s'è scontrata con resistenze che non ha potuto superare senza talvolta contraddire il proprio principio. Da qui la necessità di seguire cammini tortuosi e di giungere addirittura a rinnegare i principî, cosa che apparirebbe condannabile se non si tenesse presente che la ragion d'essere della democrazia non consiste nel conformarsi alla coerenza logica di una teoria, ma nel fornire agli uomini la possibilità di elevarsi sino all'alta idea che hanno di se stessi.

a) Garanzia della libertà

La democrazia è inseparabile dall'idea di libertà. Se viene definita come il governo del popolo da parte del popolo è in ragione di ciò che questa formula esclude: vale a dire il potere di un'autorità che non promani dal popolo. È quindi chiaro che prima esigenza della democrazia è un sistema di governo in cui le relazioni tra chi comanda e chi obbedisce siano fondate sul consenso dei governati. L'autorità permane ma, promanando dall'adesione di coloro che le sono sottomessi, risulta compatibile con la loro libertà.

Il fatto è però che la libertà ha più di un volto. Quello cui s'è inizialmente ispirata la democrazia è la libertà considerata quale prerogativa inerente a ciascun essere umano. L'uomo la porta in sé in quanto è persona autonoma. Si tratta in questo caso della ʿlibertà-autonomia'. Ma, poiché tale autonomia è vulnerabile, gli uomini si sono preoccupati di proteggerla, se non contro tutti i pericoli, perlomeno contro quello ch'era il più temibile e di cui avevano un'esperienza immediata: il pericolo costituito dal carattere arbitrario del potere politico. Da qui la comparsa di un altro volto della libertà: quello che possiamo qualificare come ʿlibertà-partecipazione', giacché consiste nell'associare i governati all'esercizio del potere per evitare che questo divenga oppressivo. Questa partecipazione è assicurata tramite i diritti politici: mediante il suffragio, ovviamente, ma anche mediante quelle prerogative che rendono quest'ultimo effettivo, come le libertà di stampa, di associazione, di riunione, ecc. Con questi diritti, di cui la Dichiarazione del 1789-1791 è l'espressione più alta,

l'individuo sfugge alla più pesante delle servitù: la servitù politica, giacché la norma cui è vincolato promana dalla sua volontà.

È tuttavia essenziale notare che, in questa prospettiva, la libertà-autonomia e la libertà-partecipazione non si collocano sul medesimo piano. Esiste tra esse un rapporto gerarchico, in cui l'autonomia occupa il primo posto. La libertà politica non è fine a se stessa; essa non ha altra ragion d'essere che quella di garantire l'autonomia dei governati. Da qui il corollario - implicito ma di capitale importanza - secondo cui la libertà politica cessa d'essere legittima quando si propone altri fini. È per questo che la concezione originaria della democrazia è legata alla filosofia liberale. L'uomo ʿè' libero, e perché lo rimanga l'esercizio della funzione politica viene regolato in modo ch'egli possa averne il controllo. In altri termini, il diritto politico poggia sulla libertà individuale: non si giustifica che tramite essa e non ha altro oggetto che garantirne la piena realizzazione.

È su questo postulato che fu innalzato l'edificio della democrazia liberale. Si può certo contestarne la solidità, ma non è lecito tuttavia dimenticare che esso è stato il prodotto di un lungo sforzo di emancipazione spirituale, nel corso del quale - a partire dalla Riforma sino ai philosophes del XVIII secolo - è venuto emergendo il riconoscimento della libertà originaria della persona umana.

Evidentemente né la fede nella preesistente libertà dell'individuo nè la sua coscienza politica sono sufficienti ad assicurargli l'effettivo conseguimento della situazione che egli vagheggia. La democrazia liberale non pretende di essere un paradiso sotto ogni aspetto, né ritiene che tutto vada per il meglio nel migliore dei mondi: ciò ch'essa afferma in compenso è che, se nessun ostacolo è frapposto dal potere all'esercizio delle libertà individuali, particolarmente in campo economico, la condizione umana non potrà che diventare migliore. Il diritto alla felicità (the pursuit of happiness) figura nel novero dei diritti dell'uomo; ma è compito di ciascuno raggiungerla mediante un uso accorto della propria libertà. Si tratta quindi anche di una forma di resistenza al potere: se infatti i governati vi partecipano, è per limitarlo e non per servirsene. (V. libertà)

b) Strumento di giustizia

Fondata su tale prospettiva ottimistica, la scommessa risultò inevitabilmente perduta quando apparve chiaro, con i primi effetti della rivoluzione industriale, che se la libertà è una

dignità che appartiene a tutti, non è però concesso a ognuno di poterne far uso. Divenne evidente il contrasto tra la libertà metafisica dell'uomo e l'asservimento cui lo sottopongono le costrizioni sociali ed economiche ch'egli sopporta. Di conseguenza, ciò che importa è introdurre nella società una giustizia che impedisca che la libertà sia soltanto privilegio di alcuni. La libertà politica, se non è associata all'eguaglianza, è solamente una mistificazione giacché, come Marx dimostrerà senza difficoltà, essa è soltanto una libertà formale destinata a servire da alibi a coloro che, detenendo il potere economico, sono i soli in grado di utilizzarlo per consolidare il proprio dominio. Per gli altri, vale a dire per tutti coloro che dispongono soltanto della loro forza-lavoro, la libertà politica è solo una prerogativa sterile. A che serve infatti che l'uomo sia libero di pensare, se l'esprimere la propria opinione lo espone all'ostracismo della società? Cosa importa che sia libero di discutere le proprie condizioni di lavoro, se la sua situazione economica lo costringe a piegarsi ai dettami del datore di lavoro? O anche che sia libero nella sua scelta quando depone nell'urna la scheda elettorale, se i mezzi di propaganda, la stampa e gli stessi candidati sono infeudati ai detentori del capitale?

Così, non appena i governati presero coscienza della forza insita nel loro diritto di voto, una buona parte di essi comprese anche ch'esso non esauriva l'esigenza democratica. Divenne chiaro che la libertà non è un dato preesistente, ma una facoltà che occorre conquistare. Al godimento di una libertà intemporale si sostituì l'attesa di una liberazione. Il concetto di democrazia assunse nel contempo una dimensione nuova. Da un lato, poiché la liberazione che si attendeva era inseparabile da una trasformazione delle strutture economiche esistenti, l'idea di una democrazia sociale venne ad arricchire l'imperativo democratico inserendolo nella stessa società e non più solamente nei rapporti tra governanti e governati. Dall'altro, questo nuovo obiettivo conduceva a una revisione del ruolo di un potere democratico. Anziché essere limitato al rispetto delle libertà preesistenti, esso diveniva strumento per la creazione di una libertà effettiva. Al potere garante imparziale dell'ordine costituito si sostituiva l'immagine di un potere creatore di realtà sociali.

La democrazia sociale mira all'emancipazione dell'individuo da tutte le catene che l'opprimono. Essa estende a tutti i campi il principio che caratterizza la democrazia politica: vale a dire, la partecipazione di chi obbedisce all'elaborazione delle norme che è tenuto a osservare. Ciò significa che la democrazia sociale comporta che, in qualsiasi settore essa operi, il potere sia subordinato al controllo di coloro che lo subiscono. E, poiché è in campo

economico che tale potere grava più pesantemente sull'individuo, ciò che occorre intraprendere è l'eliminazione delle strutture di dominio. La giustizia sociale postula l'introduzione di un'eguaglianza reale tra gli uomini. Ora, è chiaro che tale eguaglianza può realizzarsi soltanto se tutti beneficiano, nelle medesime condizioni, dei vantaggi della vita sociale. La giustizia è il primo frutto della disalienazione. E poiché i fattori essenziali dell'alienazione stanno nell'assetto della proprietà, nel lavoro salariato, nelle forme di remunerazione, nell'insicurezza del posto di lavoro, nell'assenza di garanzie dinanzi all'infortunio, alla malattia o alla vecchiaia, la democrazia sociale coincide con l'avvento di un tipo di società dalla quale siano eliminate queste cause di servitù.

Un programma del genere amplia considerevolmente l'ambito dei diritti dell'uomo, giacché più che di garantire diritti ch'egli già possiede e di cui basta dunque riconoscergli la facoltà d'esercizio, si tratta di agire sull'ambiente che lo circonda per permettergli di esercitarli davvero. Si parla quindi di diritti sociali, in un duplice senso: da un lato, essi sono riconosciuti non a un essere astratto, ma all'uomo collocato in un ambiente determinato, che lo rende quale è; e, dall'altro, tali diritti si risolvono in crediti dell'individuo rispetto alla società. Mentre il diritto individuale protegge l'uomo contro il potere, il diritto sociale, il quale, tirate le somme, altro non è che la consacrazione giuridica del bisogno, richiede l'intervento dei governanti. Da questi ultimi appunto ci si attende che agiscano sulle strutture economiche e sociali al fine di renderle confacenti a quell'imperativo di giustizia che conferisce alla democrazia la sua dimensione reale.

La legittimità democratica di questo slittamento dell'ideale di libertà verso l'esigenza di giustizia è stata contestata. Cos'è mai questa giustizia - si è detto - la quale, per provvedere ai bisogni degli uni, esige che si attenti alla libertà degli altri? E quale politica, quale programma, quale legge potrebbero vantarsi di enunciare la giusta soluzione in un mondo così complesso in cui il giusto può essere ottenuto soltanto mediante ingiustizie che si compensino reciprocamente? L'obiezione sarebbe, a rigore, fondata se si trattasse di una giustizia assoluta, sul tipo di quella che, nella città platonica, assicura l'armonia tra esseri egualmente perfetti. Ma qui non si tratta di un ideale di questo genere. La giustizia, l'appello alla quale ha caratterizzato l'evoluzione dell'idea democratica, non è in contraddizione con la libertà: essa ne è piuttosto la condizione, giacché non si dà libertà senza possibilità di scelta. Non v'è libertà dove manchino le possibilità. Di conseguenza, perché tutti godano della libertà, è necessario che le loro possibilità siano eguali e dunque che gli ostacoli a

questa eguaglianza, in primo luogo quelli che derivano dail'asservimento economico, siano eliminati. (V. eguaglianza)

Che il tendere verso la giustizia sia inerente all'idea democratica è talmente vero che, all'epoca in cui la borghesia dominante pretendeva, sotto la maschera del liberalismo, di porla esclusivamente al servizio della sola libertà formale, i beneficiari dell'ordine costituito poterono sostenere la loro tesi soltanto fingendo di ignorare la miseria fisica e morale delle classi lavoratrici. Naturalmente, essi non contestavano l'esistenza della condizione proletaria; ma negavano che potesse costituire un dato dell'azione politica. Un'ipocrisia elevata a sistema metteva tra parentesi ciò che si chiamava la ʿquestione sociale' per indicare che essa non apparteneva al campo della politica. Ciò che, in fin dei conti, ha condannato il liberalismo è proprio questa arbitraria limitazione dell'ambito di competenza della politica e, per conseguenza, della finalità della democrazia. Era inevitabile che così avvenisse, giacché la politica non è, necessariamente, tale quale è definita dalle dottrine: essa è ciò che gli uomini vogliono che sia. E poiché la democrazia è la testimonianza del loro rifiuto di subire, fa parte della sua stessa essenza il procurare agli uomini il mezzo per assicurarsi la giustizia che li emancipi. Non si può riconoscere il potere del popolo e, contemporaneamente, vietargliene l'impiego in certe direzioni.

Ora, nel momento in cui l'idea di democrazia sociale esercitava sulle masse un grande fascino, questo uso del potere si collocava per molti in una prospettiva rivoluzionaria: rivoluzione per via legale, se la situazione parlamentare lo permetteva; rivoluzione per via violenta, se questa risultava essere l'estrema risorsa. Poste tra riformismo e rivoluzione, le vie che conducono alla democrazia sociale esigono una scelta estremamente impegnativa. In paesi come la Francia e l'Italia, in cui la rivoluzione avrebbe significato l'instaurazione di un regime comunista, l'equilibrio dei partiti ha rimandato questa scelta; ma la sua possibilità non ha cessato di pesare sulla vita politica negli anni successivi alla seconda guerra mondiale. La democrazia politica di tipo pluralistico (v. sotto, cap. 4, § c, 2) potè così incamminarsi solo timidamente verso quella democrazia sociale della cui realizzazione proclamava tuttavia con forza la necessità.

c) La ricerca del benessere

L'idea di democrazia ha la sua origine in una psicosi di povertà. Poiché la quantità dei beni consumabili è limitata, si impone la costituzione di un'autorità capace di ripartirli equamente. Che si proceda secondo giustizia è sempre cosa auspicabile ma, in un mondo votato alla penuria, quest'imperativo diviene ancor più perentorio. È esattamente a questo modo che gli economisti classici - Smith, Malthus, Ricardo - vedevano la società. Ed è sempre per mitigarne la miseria che i socialisti lanciarono i loro appelli. Si comprende, in tali circostanze, l'asprezza della vita politica. Essa è, infatti, focalizzata sulla conquista del potere, giacché appunto da questo si attende la creazione di una società giusta, in cui il benessere che verrà agli uni sarà ottenuto mediante ciò che sarà strappato agli altri.

A questa immagine di una democrazia sociale, che si instaura al termine di una lotta di tipo rivoluzionario, era certo possibile contrapporre una visione meno aggressiva. L'esempio americano non mostrava forse che il livellamento delle classi, l'elevazione del tenore di vita, la liberazione dei lavoratori dall'insicurezza economica - in una parola tutti i contrassegni esteriori di una democrazia sociale - erano suscettibili di venire realizzati senza alcun trasferimento dell'autorità da un gruppo all'altro, senza che l'ascesa degli uni poggiasse sull'impoverimento degli altri, senza sostituire una nuova struttura sociale a quella su cui era stata edificata la potenza americana, senza che i progetti del potere schiacciassero gli sforzi dell'iniziativa individuale? Senza dubbio. Ma si riteneva che questa evoluzione fosse legata al peculiare ambiente americano, il quale beneficiava dei fattori favorevoli all'instaurazione di una democrazia sociale tramite la prosperità. Nei vecchi paesi europei, invece, impoveriti dalla guerra, privi ditali possibilità, l'avvento della democrazia sociale non si sarebbe realizzato senza un profondo travaglio.

Ora, l'accelerazione del progresso tecnologico e il vigoroso sviluppo economico - verificatosi a partire dagli anni cinquanta - hanno reso meno evidente l'esattezza di questa convinzione. Indubbiamente diversi fattori hanno contribuito a che, nell'agitato periodo postbellico, la prospettiva di estendere il potere popolare a tutti i settori della vita nazionale non abbia avuto un esito rivoluzionario. Da un lato la presenza americana e l'equilibrio delle forze contrapposte rendevano incerta una tale via e dall'altro molta gente, anche tra quanti avrebbero avuto tutto da guadagnarne, pensava che, se il prezzo di una giustizia futura dovevano essere le libertà presenti, esso era troppo alto. Di fatto, comunque, lo scontro non ebbe luogo. I preliminari della battaglia si stemperarono in un'atmosfera di attesa durante la

quale, a prescindere dalle dottrine e dalle strategie dei politici, il rapido accrescersi della produzione industriale venne a mutare i termini del problema.

Sarebbe certo eccessivo prendere per abbondanza ciò che era soltanto una diminuzione della penuria e parlare di prosperità là dove non si poteva constatare che un regresso della miseria. Ma in politica l'immagine che ci si fa dei fenomeni conta più della loro realtà. Orbene, in un breve periodo di anni, all'incirca alla metà del nostro secolo, è andata generalizzandosi una nuova visione del mondo, che smentiva il pessimismo precedente. Nell'universo delle credenze diffuse, l'abbondanza finì col sostituire la povertà. Perché mai la penuria dovrebbe essere ineliminabile, dal momento che gli uomini sono ormai intellettualmente e tecnicamente in grado di ottenere che la natura provveda ai bisogni di tutti? Sostenuta dallo spettacolo dello sviluppo delle società industriali, che dalle rovine della guerra fecero sorgere il ˙miracolo' della loro ripresa, incoraggiata dai progressi della scienza economica, che appariva in grado di garantire la crescita, verificata da molti in base all'elevarsi del tenore di vita, questa convinzione ha raggiunto le proporzioni e la risonanza delle vecchie ideologie di cui segnava il declino.

Ci si potrebbe ovviamente domandare se si tratti di una convinzione fondata e indagare se il compiacimento con cui è sostenuta dai beneficiari dell'ordine costituito non celi secondi fini tutt'altro che disinteressati. Ma qui ci basta rilevare come la promessa di una società opulenta - per quanto lontana ne appaia ancora la realtà - conferisca alla vita politica uno stile che rivela una nuova trasformazione del significato attribuito all'idea democratica.

Si tratta cioè non più tanto di conquistare il potere affinché questo, promanando dalle categorie sociali più sfavorite, redistribuisca la penuria, quanto invece di ottenere da esso che accresca la prosperità. Infatti, una volta ammesso che la torta non è irrimediabilmente insufficiente, ma che può crescere sino a soddisfare gli appetiti di tutti, ciò che conta è non più lo spartire, ma il produrre. Certo, da questo calcolo la giustizia non rimane esclusa, ma si ritiene che la si raggiungerà più facilmente distribuendo un profitto accresciuto piuttosto che mediante le restrizioni imposte da un'economia stagnante. Il potere diviene così il promotore di un benessere che non esige più che gli abbienti siano sacrificati a vantaggio dei diseredati. Il problema non è più quello di eliminare il capitale, ma quello di farlo fruttare in modo che la totalità del gruppo possa godere dei suoi prodotti. L'esigenza democratica viene così a confondersi con una volontà di benessere. Ci si preoccupa più che

dell'origine del potere e delle sue tecniche di esercizio, dei vantaggi materiali che esso procura ai governati.

L'assunzione di una tale meta riserva naturalmente il ruolo principale ai tecnici, la cui preoccupazione è la produttività. La via della democrazia non passa più per il sogno, ma per la riflessione sulle statistiche. Tuttavia un tale mutamento di prospettiva non sarebbe stato possibile se la gran massa degli individui - quelli che ancora poco tempo fa si sentivano ai margini della società, in cui erano inseriti solo fisicamente - non fosse giunta a ritenere che questa poteva essere anche la loro società. Si tratta di una mutazione spirituale cui hanno contribuito tutti i fattori dell'evoluzione tecnica, economica e culturale che tramite i mezzi di comunicazione di massa accelerano il processo di integrazione sociale. Non è certo possibile affermare che tale integrazione sia già un fatto compiuto; non vi è del resto qui la possibilità di accertarsi se non si rischi di raggiungerla a prezzo di un avvilimento della condizione umana. Ciò che ci interessa rilevare è soltanto che, se si prescinde dai contestatori - raggruppati, per comodità di discorso, sotto la denominazione di gauchistes - la maggioranza dei membri della società tecnologica accetta i suoi meccanismi di funzionamento. Ciò non vuol dire che gli uomini considerino questa come la loro società perché vi si trovano bene, ma significa che la società ch'essi immaginano come più accogliente o più generosa è soltanto un'estrapolazione dei caratteri di quella presente. Ch'essa non soddisfi le aspirazioni di tutti è cosa evidente, ma quella concepita come capace di soddisfarle non sarebbe altro che la società attuale arricchita dal realizzarsi di tutte le virtualità materiali in essa racchiuse. In altri termini, tra la società esistente e quella che si auspica non c'è differenza di natura, ma soltanto una differenza di grado nella realizzazione degli obiettivi.

Senza dubbio i conflitti d'interesse non sono stati eliminati e neppure i conflitti di classe; ma si è venuta costituendo, al di là di questi antagonismi, una solidarietà fondata sulla volontà di mantenere - e se possibile di accelerare - lo sviluppo economico. Accettata questa finalità, tutti hanno l'impressione di trovarsi sulla stessa barca. Certo tra i passeggeri vi sono quelli di prima e quelli di terza classe; ma poiché si è d'accordo sullo scopo del viaggio, nulla impedisce di estendere a tutti le comodità di alcuni. Per di più, se la nave va a fondo, tutti finiranno annegati.

In questa prospettiva, la lotta per la conquista del potere appare a un tempo sorpassata e sterile. Sorpassata perché, in una società a sviluppo avanzato, la gestione degli affari

pubblici lascia ai governanti solo un margine di decisione estremamente ridotto. Se, quindi, non c'è possibilità di una politica di ricambio, a qual pro battersi per insediare nelle cariche di governo uomini che sarebbero costretti a fare ciò che facevano i loro predecessori? Sterile perché l'agitazione creata dalla competizione politica genera un'incertezza e un disordine che pregiudicano il rendimento dell'apparato economico.

Esclusa la competizione in senso più pieno, la democrazia non lascia aperta altra via che quella di una partecipazione all'esercizio del potere. Ed è appunto questo lo slogan fondamentale di cui si servono i governanti odierni per associare gli individui alla loro politica. Ovviamente gli organi costituiti per consentire tale partecipazione offrono il vantaggio di trattare i problemi a un livello tale che i governati se ne sentano direttamente investiti e possano apportar loro soluzioni concrete: habitat, ambiente, formazione professionale, sviluppo regionale, ecc. Ma la decisione può intervenire soltanto nel quadro delle scelte fissate dal potere; cosicché per molti partecipare significa rendersi complici dell'ordine costituito. Questo stato d'animo, unito al fatto che la partecipazione è, per la dedizione quotidiana che esige, meno esaltante della lotta, spiega come mai la partecipazione abbia trovato sinora ben scarso seguito nelle masse operaie.

d) La democrazia contestata

Sembrerebbe proprio che, con la concezione che vede nella democrazia il regime generatore e dispensatore del benessere, l'esigenza democratica sia giunta al suo limite. Ci si può persino domandare se le vie che conducono a soddisfarla non siano, in ultima analisi, incompatibili con l'obiettivo che ha sempre stimolato il movimento democratico, vale a dire la piena esplicazione della dignità umana. È comunque giocoforza constatare che proprio la coscienza di questa incompatibilità è, almeno in parte, all'origine della forma contemporanea di critica della democrazia, così come viene espressa non soltanto dalla contestazione gauchiste, ma anche da numerose persone le quali, pur fondamentalmente democratiche, temono che la virtù della democrazia sia compromessa dall'eccesso delle sue pretese.

Non si tratta qui di un riemergere della critica tradizionale, la quale ha costantemente denunciato, da E. Burke sino a Ch. Maurras, passando per J. de Maistre e L. G. A. de Bonald, la vanità delle volontà umane quando queste pretendano di rifare il mondo a

dispetto delle leggi immutabili che presiedono all'ordinamento delle società. Né tanto meno si tratta di una riabilitazione delle dottrine fasciste, con la loro esaltazione del culto del capo e la loro contrapposizione del carattere virile del vincolo diretto tra uomo e uomo alla fiacchezza delle istituzioni, il cui anonimato sarebbe solo e soltanto la copertura di interessi particolari, di egoismi e di viltà. Ciò che è in causa non è né la natura dell'ordine sociale né il fondamento dell'autorità, ma, hic et nunc, l'incapacità di un potere, quale che sia l'ideologia cui si richiami, a procurare agli individui le possibilità di una vita piena e libera, e ciò proprio nel momento in cui esso si vuole fedele al loro appello. Il potere della democrazia del benessere è asservito alla società esistente e, per democratico che possa esserne l'esercizio, tale servitù lo condanna.

In tal modo sono messi sotto accusa non tanto i governanti, quanto la società al cui servizio essi si pongono. La verità è che la società in questione non è una società qualsiasi, ma quella specifica società in cui siamo inseriti e che viene chiamata società dei consumi se si fa riferimento all'ideale che la guida, società fondata sul mercato se ci si attiene ai suoi meccanismi economici, e società industriale se si pone l'accento sulle forze che mette in opera. Ma tutte queste qualifiche derivano da un unico fenomeno, ossia l'importanza del ruolo assunto dalle tecniche. Sarebbe indubbiamente puerile affermare che le tecniche siano una scoperta del nostro secolo; la storia infatti non offre esempi di società che le abbiano ignorate. La novità è data dal fatto ch'esse hanno cessato di svolgere il ruolo subalterno che, per secoli, le ha rese uno strumento per realizzare le finalità concepite dallo spirito umano. La tecnica impone oggi agli uomini di servire gli obiettivi a lei propri. Un tempo il potere dei monarchi si appropriò dell'invenzione della polvere da sparo, facendo del cannone lo strumento delle proprie decisioni. Oggi la situazione è rovesciata: sono la scissione dell'atomo o le imprese dell'astronautica che determinano i programmi politici. In una parola, la finalità sociale è concepita in funzione delle esigenze del progresso tecnico.

Data l'estrema varietà delle tecniche, ci si potrebbe domandare se non sia una forzatura pretendere ch'esse convergano tutte verso un unico obiettivo. Ma si dimenticherebbe così che le tecniche sono tutte guidate da un'unica preoccupazione: il continuo progredire dello sviluppo economico. Si è avuta così, all'interno delle società, la nascita di quella che J. K. Galbraith ha chiamato la tecnostruttura, vale a dire un sistema di poteri che traggono dalle tecniche di cui dispongono in tutti i campi gli strumenti per il controllo di tutti i meccanismi sociali. Ha scritto H. Marcuse che "l'apparato tecnico di produzione e di distribuzione [...]

funziona non come la somma di semplici strumenti, che possono essere isolati dai loro effetti sociali e politici, ma piuttosto come un sistema che determina a priori il prodotto dell'apparato non meno che le operazioni necessarie per alimentarlo ed espanderlo. In questa società l'apparato produttivo tende a diventare totalitario nella misura in cui determina non soltanto le occupazioni, le abilità e gli atteggiamenti socialmente richiesti, ma anche i bisogni e le aspirazioni individuali" (v. Marcuse, 1964; tr. it., p. 13).

A parte il tono eccessivo, è innegabile che quest'analisi è, nel suo insieme, esatta. Ma in che misura l'idea democratica viene ad esserne intaccata? Non c'è dubbio che, nelle società altamente sviluppate, l'estensione degli obiettivi del potere, la preoccupazione di accrescere il prodotto nazionale lordo e il timore di una recessione comportino la creazione di tecnostrutture come luogo d'incontro di governanti e di dirigenti delle imprese private, visto che i loro interessi sono solidali; ma, si dirà, questa tecnicizzazione del potere è meramente strumentale e non altera l'autonomia della sfera politica, giacché il potere, le cui scelte rimangono libere, resta padrone dei propri fini. E poiché la scelta dei fini rimane aperta, la volontà popolare può determinarne la sostanza.

È questa un'illusione, alimentata dalla formidabile potenza dello Stato moderno che appare, più ancora del Leviatano di Hobbes, come il dio alla cui volontà la società nel suo insieme deve il proprio stile e ciascuno di noi, in particolare, la possibilità di vivervi. Occorre però tener presente che il moderno Leviatano è incatenato dalle sue stesse pretese. La tecnica gli detta gli obiettivi, come una truppa mercenaria in rivolta che imponga al generale sia il nemico da combattere sia il luogo della battaglia. Poiché la crescita è l'ipotesi di base - la cui realizzazione condiziona tutti i programmi statali - lo Stato è vincolato agli imperativi tecnici dello sviluppo. Consideriamo, ad esempio, la pianificazione, che costituisce dappertutto - ufficialmente o implicitamente a seconda dei vari paesi - la struttura portante dei progetti politici: sembrerebbe ragionevole attendersi che lo Stato, in teoria completamente libero di determinare le linee future di intervento, includa nel piano la soddisfazione dei bisogni trascurati dalla tecnostruttura. Dovrebbero cioè figurare nel piano le esigenze dei servizi pubblici non remunerativi, la salute, la lotta contro l'inquinamento, l'umanizzazione dei trasporti collettivi, l'organizzazione dei luoghi di riposo e di svago, l'aspetto estetico della vita quotidiana, ecc. E indubbiamente preoccupazioni di questo tipo non sono totalmente assenti dai documenti elaborati dalle équipes di pianificatori. Ma è ben chiaro che esse vi sono inserite alla stregua di mere clausole retoriche. I mezzi destinati a

soddisfare tali esigenze rimangono nell'indeterminato, oppure sono caratterizzati da una pericolosa elasticità. Ma il prodotto nazionale lordo, il tasso di sviluppo e il volume degli investimenti produttivi non sono soggetti da trattare in modo così disinvolto. Essi sono al centro del sistema. Qui, è la tecnostruttura a comandare.

E i suoi imperativi sono tanto più tassativi in quanto non hanno bisogno di ricorrere alle forme brutali con cui, un tempo, il capitalismo trionfante imponeva ai governanti i propri punti di vista. Essa agisce con la mediazione delle mentalità individuali. Plasmate dalla pubblicità, dai mezzi di comunicazione di massa, dalle mode intellettuali, queste esprimono, in maniera anonima ma con un'enorme efficacia, i bisogni da cui la tecnostruttura trae la sua legittimità. L'uomo socializzato non è più in grado di agire nella e sulla società. È la società che agisce tramite lui. E poiché egli deriva dalla società gusti e pensieri, aspettative e delusioni, non può evitare di fare propri i simboli che essa venera e di aderire alle finalità da essa concepite. In una simile situazione è vano attendersi che i governati aiutino il potere a emanciparsi dallo stato di subordinazione in cui lo tiene la società tecnologica. Le istituzioni democratiche ne risultano snaturate sino al punto di divenire un mezzo di espressione del conformismo generale. L'asservimento degli uomini fa sì che il potere sia vincolato. E dunque, si giunge a dire, la democrazia non può liberare gli uomini. Al contrario: determinati dai bisogni e dai desideri che la società tecnologica alimenta in essi, gli uomini esigono e ottengono dal potere che esso metta in opera per soddisfarli l'intero apparato della sua potenza. Né a livello della comunità né a livello dei progetti del potere vi sono margini per una libera scelta degli obiettivi politici. Un'unica finalità impone scopi e mezzi: quella che, sotto il nome di progresso, mira a impedire l'arresto dell'enorme e schiacciante meccanismo sociale.

Non è questa la sede per discutere la fondatezza di tale analisi. Basti rilevare come sia essa che conduce una parte dell'opinione pubblica, i giovani in particolare, a considerare le istituzioni democratiche come strumenti di oppressione, oppressione che non nascerebbe più, come un tempo, dall'arbitrio dei governanti, ma sarebbe esercitata anonimamente da una società che non rispetta la vocazione dell'uomo. Questo atteggiamento racchiude uno dei pericoli più gravi cui la democrazia possa andare incontro, giacché la priva dell'energia necessaria al suo funzionamento. Poiché non si crede più nell'efficacia delle armi, si finisce col disertare la battaglia.

4. La democrazia come forma di governo

L'idea di porre nella collettività stessa il fondamento dell'autorità che la regge è antica quanto il pensiero politico. Ma, se presuppone necessariamente l'origine popolare del potere, la democrazia esige anche che il popolo, supporto dell'autorità politica, sia messo in grado di esercitarla o, perlomeno, di controllarne l'esercizio. In pratica il problema si risolve nella creazione di istituti costituzionali in virtù dei quali la volontà del gruppo possa determinare l'atteggiamento dei governanti. Non è però lecito pensare che l'elaborazione di meccanismi di governo democratici comporti soltanto la scelta delle procedure tecniche mediante le quali il popolo farà conoscere la sua volontà. Prima di organizzare l'espressione di questa volontà, occorre sapere dove essa risieda. La democrazia è il governo del popolo. Sia pure! Ma che cos'è il popolo che governa?

a) Il popolo della democrazia

1. Il popolo di cittadini. - Nella concezione originaria della democrazia, che vuole la libertà-partecipazione complemento della libertà-autonomia, il popolo è un'entità omogenea costituita dall'insieme dei cittadini. La sua volontà risiede nell'entità collettiva ‘nazione'. Essa è qualificata come sovranità nazionale ed è a tale titolo che s'impone ai governanti. Questa tesi ebbe il suo riconoscimento ufficiale in Francia dai membri della Costituente, che la inclusero nell'articolo 3 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789: “Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella nazione". Senza dubbio a questa concezione, che vedeva nel popolo un'entità indivisibile proprio ad evitare che la sovranità potesse essere frazionata, sembra opporsi la differente interpretazione di Rousseau secondo la quale la sovranità ha per sua sede ciascun individuo facente parte del gruppo nazionale e, di conseguenza, la sovranità del popolo non può essere altro che una somma di sovranità individuali. Prendendo atto di questa apparente contraddizione, gli esegeti hanno creduto di poter distinguere tra l'allegoria nazionale, concepita dall'assemblea costituente perché fosse il fondamento del potere (sovranità nazionale), e il popolo così come lo concepiva Rousseau, ossia un'accolta di individui ciascuno dei quali detiene una particella della sovranità (sovranità popolare).

In realtà tale opposizione si risolve nel concetto di cittadino, che costituisce - per Rousseau come per i costituenti del 1791 - il vero fondamento del potere. In effetti l'individuo in cui il Contratto sociale colloca l'origine della sovranità non è un essere di carne e sangue, la cui volontà sia determinata dalla condizione sociale o dal genere di vita, ma un individuo che - puro spirito e coscienza pura - ascolta in se stesso i dettami della ragione. In una parola, esso è il cittadino, che non coincide, come ci chiariscono le Considerazioni sul governo di Polonia, con l'ʻuomo di natura'. Sono Licurgo, Mosè o Numa che lo formano dandogli ʻcostumi e usanze', vale a dire modellandolo mediante l'educazione civica. Prodotto di un'ascesi spirituale non molto dissimile da quella che Ignazio di Loyola imponeva ai suoi discepoli, il cittadino ascolta in se stesso la volontà generale. Scrive Rousseau: ʻʻogni individuo può, in quanto uomo, avere una volontà particolare contraria o diversa dalla volontà generale che ha come cittadino. Il suo interesse particolare può parlargli in modo molto diverso dall'interesse comune" (Contrat social, lib. I, cap. VII; tr. it. in: Scritti politici, vol. II, Bari 1971, p. 96). Se si piega a questa voce particolare, l'individuo non è più sovrano. Egli è infatti tale, soltanto in quanto aderisce alla volontà generale la quale esprime ciò che, razionalmente, è il bene della collettività, senza fare posto alcuno alle differenze di aspirazioni o ai conflitti di interessi che dividono i membri del gruppo. Ne risulta che l'individuo, membro della sovranità, non ha più diritto di far valere la propria volontà individuale (quella che Rousseau chiama, per respingerla, la sua volontà particolare) di quanto non l'abbia l'individuo membro della nazione nella teoria della sovranità nazionale. In ambedue i casi, l'individuo è oggetto dell'alienazione denunciata da Marx: nell'un caso si aliena nella volontà generale, nell'altro nella nazione. Se la democrazia classica accetta ch'egli corra questo rischio, è perché i suoi teorici ritengono opportuno pagare un tale prezzo per l'unità primordiale del potere e, di conseguenza, della collettività che ne è il fondamento.

2. Democrazia diretta e democrazia rappresentativa. - C'è tuttavia un punto in cui la tesi di Rousseau porta a una conseguenza originale: ossia circa il modo di espressione della volontà del popolo. È chiaro che, se si ammette che ciascun cittadino detiene una particella della sovranità e che non può delegarla senza alterarla (Contrat social, lib. II, cap. I), la decisione sovrana - e, in primo luogo, la legge - sarà valida soltanto se ciascuno avrà espresso personalmente il proprio assenso al riguardo. Questo intervento dei membri della collettività che deliberano, senza intermediari, sui problemi che impegnano l'avvenire del

gruppo, realizza la ‘democrazia diretta'. In teoria essa è - si afferma - la sola formula che soddisfi realmente l'esigenza democratica, giacché per suo mezzo si attua quella identificazione di governanti e governati che è l'asintoto di ogni sistema democratico. Ma una soluzione del genere è, di fatto, impraticabile, non fosse che a causa dell'impossibilità di mobilitare il popolo in permanenza e di convocarlo tutto nello stesso luogo per chiamarlo a deliberare. È per questo che la democrazia diretta non ha mai avuto un'applicazione integrale. Ma, non potendo eliminare completamente i mediatori, il popolo può almeno iscrivere nella costituzione il proprio diritto a intervenire direttamente in certe circostanze e per le decisioni più gravi. L'iniziativa legislativa popolare, il veto e il referendum gli garantiscono appunto tale facoltà.

Questi istituti sono estremamente diffusi. Oltre che in Svizzera (dove si riserva loro così largo spazio, ai vari li- velli comunale, cantonale e federale, che si è potuto dire che le votazioni chiamano i cittadini elvetici all'esercizio di una seconda professione), il referendum e l'iniziativa legislativa popolare sono previsti dalle costituzioni dei singoli Stati membri degli Stati Uniti, dalle costituzioni australiane, da quelle dei Länder della Repubblica Federale Tedesca, da quelle dell'URSS e di alcune democrazie popolari. In Francia è stato frequentemente utilizzato il referendum costituente ma, in materia di leggi ordinarie, l'istituto referendario fu introdotto soltanto con la costituzione della Quinta Repubblica.

Questo generalizzarsi degli istituti della democrazia semidiretta non deve però creare illusioni. Da un lato gli interventi diretti del popolo sono rari, tranne che in Svizzera, dall'altro, ed è ciò che più conta, il loro fondersi con il sistema rappresentativo ne altera il significato originale. Essi finiscono per costituire, più che uno strumento destinato a permettere al popolo l'espressione spontanea della sua volontà, un'arma utilizzata dagli organi elettivi per far prevalere questa o quella particolare opinione nei conflitti che li dividono.

In realtà è illusorio credere che, nello Stato moderno, il popolo possa esercitare il suo potere senza delega. Non a caso, in tutti i paesi in cui vige la democrazia, questa esiste soltanto sotto la forma rappresentativa, appena temperata in qualche caso, ma più in teoria che in realtà, dal referendum o dall'iniziativa legislativa popolare. Va peraltro sottolineato che, nel suo significato originario, la rappresentanza non si giustificava esclusivamente per la sua necessità pratica. Essa si richiamava a un fondamento razionale, che svela il senso profondo

della democrazia rappresentativa. Infatti lo scopo della rappresentanza, così com'essa fu originariamente concepita e applicata, consiste non già nel permettere la manifestazione di una volontà preesistente nel corpo nazionale, ma piuttosto nel dotare il popolo di una volontà. Secondo l'espressione che torna incessantemente nei discorsi pronunciati dinanzi alle assemblee della Rivoluzione francese, la funzione dei rappresentanti è di ‘volere per la nazione'. Ciò significa che la volontà esiste soltanto dal momento in cui un atto dei rappresentanti ne fa conoscere la sostanza. Designando i suoi rappresentanti la collettività non delega loro il potere di interpretare le proprie aspirazioni, ma li autorizza a dire ciò ch'essa vuole, a esprimere una volontà che, una volta formulata, le sarà imputata. La rappresentanza attua non già una traslazione, ma una dichiarazione di volontà.

Torneremo presto sulle conseguenze di questa teoria in materia di assetto e di funzionamento delle istituzioni politiche. Ma ciò che occorre sottolineare è ch'essa è stata concepita non tanto per promuovere la democrazia, quanto per prevenirne gli eccessi. Il problema che la media borghesia portata al potere dalla Rivoluzione doveva risolvere era chiaro. Si trattava da un lato di scalzare l'autorità monarchica, ciò che fu ottenuto affermando la sovranità del popolo, e dall'altro di impedire che questo popolo, elevato all'autorità suprema, ne abusasse per imporre le proprie demagogiche decisioni. Innalzata come uno schermo tra le esigenze del popolo nella sua realtà sociologica e le volontà ad esso attribuite, la rappresentanza rispondeva bene a questa preoccupazione. Essa fu costituita infatti per fungere da correttivo a quella che Sieyès chiama la ‟democrazia pura".

3. L'avvento del popolo reale. - È oggi di moda denunciare, nell'immagine del popolo che fu così proposta, una sorta di simbolo mistificatore, destinato a scongiurare gli effetti del potere popolare. Ma chi considera l'allegoria nazionale null'altro che un'impostura escogitata dalla classe dominante per riservarsi l'esclusiva dell'espressione dei desiderata della nazione, trascura un aspetto essenziale della realtà. La verità è che, nel corso del XIX secolo, le istituzioni democratiche poterono progressivamente insediarsi soltanto perché il popolo rassomigliava davvero alla sua immagine. Essere un popolo di cittadini gli era sufficiente, perché le prerogative connesse a questo titolo apparivano ancora apprezzabili. Certo, in una siffatta democrazia formale, il cittadino non può esigere tutto; egli è vincolato dall'abnegazione impostagli dal civismo. Ma il ricordo del tempo in cui l'uomo era soltanto un suddito era abbastanza recente perché, per contrasto, ci si sentisse liberi partecipando con la scheda elettorale all'esercizio del potere sovrano.

E tuttavia nel momento stesso in cui la democrazia di cittadini diveniva il regime giuridico comune alle nazioni civilizzate, le esigenze della libertà si facevano più ambiziose. Il popolo s'è impadronito del potere per proteggere la propria libertà; perché non gli sarebbe possibile utilizzare questo stesso potere per portare la libertà a coloro che ne sono ancora privi? Poiché la libertà propria del cittadino l'ha liberato dall'arbitrio politico, l'individuo si serve ora dei suoi diritti di cittadino per emanciparsi dalle altre forme di oppressione e specialmente da quelle di ordine economico e sociale. Lo sviluppo del suffragio universale abituò l'elettore all'efficacia della scheda elettorale e, risvegliato dalle nascenti dottrine socialiste, egli prese coscienza della disparità esistente tra la nobile condizione del cittadino e la situazione del lavoratore asservito dalle necessità economiche.

È allora che, nella concezione della democrazia, all'allegoria nazionale si viene a sostituire un popolo che possiamo affermare come interamente nuovo. Dopo diversi tentativi prematuri, del cui fallimento il cartismo in Inghilterra, la Rivoluzione del 1848 e la Comune del 1871 in Francia sono altrettante tappe, l'avvento di questo popolo reale si attuò attraverso le istituzioni vigenti, mediante l'accesso per via legale dei rappresentanti delle masse operaie ai parlamenti della democrazia borghese. La struttura istituzionale ne fu appena incrinata, ma la spinta che animava il sistema amministrativo era di natura talmente nuova che tutto il funzionamento ne fu influenzato. Il fatto è che, con l'avvento del popolo reale, entra sulla scena politica un essere nuovo: l'uomo concreto, definito non dalla sua essenza, dalla sua parentela con un tipo ideale o dalla ragione che ha sede in lui, ma dalle particolarità ch'egli deve alla situazione contingente in cui si trova. Quest'uomo, che è un prodotto del suo modo di esistere, è l'uomo che chiameremo ˙situato': è quello stesso che incontriamo nelle relazioni della vita quotidiana, quale è caratterizzato dalla sua professione, dai suoi mezzi e dal suo modo di vivere, dai suoi gusti, dai suoi bisogni e dalle possibilità che gli si offrono. In una parola, è l'uomo condizionato dal suo ambiente, che viene rivelato non da una riflessione metafisica sul suo essere, ma dall'osservazione della sua maniera di essere. Ora, tra la varietà infinita dei fattori che determinano questa situazione, ce n'è uno che svolge un ruolo preponderante: il lavoro. In un universo in cui un uomo è valutato solo in funzione della quantità di beni di cui può disporre, scompare la distinzione tra l'individuo e il lavoro che svolge. Fino a un'epoca recentissima (v. sotto, § d), l'uomo si identificava con il lavoratore, giacché senza lavoro cessava di essere. A ciò si deve se il popolo degli uomini ˙situati' s'è affermato da principio come il popolo dei lavoratori. E

poiché si trattava non tanto genericamente di tutte le specie di lavoro, quanto eminentemente del lavoro manuale, le società nate dalla prima rivoluzione industriale furono società operaie.

A differenza di quanto era avvenuto per il cittadino, l'avvento dell'uomo ʿsituato' non è stato preparato da alcuna dottrina. Esso s'è imposto con l'evidenza brutale dei fatti, come conseguenza delle trasformazioni sociali dovute al rinnovarsi delle tecniche produttive e allo sviluppo del sistema capitalistico. Ma, malgrado questa sua spontaneità, il fenomeno è stato colto da una filosofia sociale - il marxismo - con una comprensione così esatta della sua portata innovatrice e un'intuizione così acuta delle sue conseguenze che, per una circostanza rara nella storia delle idee, fatto e dottrina si sono compenetrati al punto da divenire inseparabili. Non è evidentemente il caso di esporre e neppure di ricordare qui la dottrina di Marx; ma è perlomeno necessario constatarne, indipendentemente da ogni giudizio di valore, l'ascendente sulle masse. Tale ascendente poggia non tanto sull'esattezza di questa o quella analisi economica, quanto su una presa di coscienza della realtà umana delle masse operaie. Prima d'essere rivolta o profezia, il marxismo è testimonianza: è l'espressione degli uomini ʿsituati'. Esso implica una trasformazione nel modo di concepire l'origine della forza politica e di prospettare i fini del potere. Da tale trasformazione l'idea democratica e le tecniche della sua attuazione uscirono rinnovate. Anche là dove il quadro formale della democrazia rappresentativa è stato conservato, nel momento in cui ha dovuto accettare il popolo reale come motore e l'uomo ʿsituato' come fine di ogni dinamica politica, esso ha assunto un significato radicalmente nuovo.

b) Democrazia governata e democrazia governante

Fatta eccezione per i paesi di osservanza marxista, questa trasformazione del potere popolare ha avuto ripercussioni solo marginali sui testi delle costituzioni. A leggerli, si potrebbe crederli atemporali, tanto le formule odierne assomigliano a quelle che furono adottate più di un secolo fa. Una tale permanenza delle istituzioni (suffragio politico, parlamento, governo responsabile, ripartizione delle competenze tra i diversi organi) sarebbe stupefacente se non vi si scorgesse chiaramente una cecità voluta. Fingendo di credere che le tecniche tradizionali siano in grado di adattarsi a un potere popolare altrettanto nuovo nella sua struttura che imperioso nelle sue ambizioni, si spera di poter

conciliare, per non so quale virtù che sarebbe riposta nelle istituzioni tradizionali, il potere delle masse con la libertà dell'individuo. Ma la verità è che la democrazia contemporanea è stata mal servita dalla mancanza di coraggio o di immaginazione dei costituzionalisti (compilatori di costituzioni e teorici), i quali non hanno saputo rinvenire le forme istituzionali in cui essa potrebbe esprimersi e concretarsi.

Per mettere in evidenza la cesura, mal dissimulata dalla continuità delle istituzioni, io ho proposto di qualificare come democrazia governata il regime di un tempo, fondato sul potere della nazione, e come democrazia governante quello odierno, in cui domina la volontà del popolo reale. Sarebbe naturalmente possibile discutere circa l'adeguatezza di queste denominazioni, ma la realtà delle differenze che esse indicano rimarrebbe comunque inalterata.

La democrazia governata, forma prima della democrazia rappresentativa, è un regime in cui il popolo è incontestabilmente sovrano, giacché i governanti promanano da lui e inoltre esso è signore dell'opera compiuta dalle istituzioni dello Stato. Solo che la maniera in cui viene chiamato a costituirsi - mediante il suffragio - e quella in cui i meccanismi costituzionali fanno emergere la sua volontà - mediante un compromesso tra le tendenze reali - fanno sì che il popolo sia il supporto di un insieme di valori oggettivamente determinati e indifferenti agli impulsi della folla come alle fantasie individuali. La molla morale di questa democrazia, costruita razionalmente perché nata non da una rivolta degli umili, ma dalla speculazione degli scrittori politici, è il civismo, la più eroica delle virtù; la sua molla politica è il cittadino, vale a dire un tipo d'uomo prodotto esclusivamente dalla ragione e dalla cultura. Ne risulta che, in un tale sistema, è il cittadino che governa, mentre gli uomini reali - con le loro personali predilezioni, i loro bisogni, i loro interessi e le loro ambizioni - sono governati. Ma questo regime è democrazia governata in misura anche maggiore a causa dell'indipendenza di cui godono in esso i governanti. Certo, a termini di legge, le loro decisioni debbono ispirarsi ai desiderata popolari. Ma di fatto essi sono indipendenti, perché sono stati investiti del potere non già per essere i portavoce di una classe o di una tendenza sociale determinata, ma per dire ciò che la nazione vuole nella sua unità e indivisibilità. Il mandato che ricevono è la testimonianza di una fiducia che li libera e non già di un sospetto che li paralizzerebbe. "Il parlamento - diceva Burke agli elettori di Bristol che lo avevano eletto nel 1774 - non è un congresso di ambasciatori rappresentanti interessi diversi e ostili; esso è l'assemblea deliberante di una nazione, che ha di mira un solo e medesimo interesse,

quello del paese [...]". Nello stesso spirito, J. Madison scriveva nel Feaeralist, questa bibbia della democrazia americana prima maniera, che ‟l'effetto della rappresentanza è di purificare e render più aperto lo spirito pubblico filtrandolo in un ambiente formato da un corpo scelto di cittadini, la cui saggezza saprà distinguere il vero interesse della loro patria, e che saranno meno disposti, in virtù del loro patriottismo e del loro amore di giustizia, a sacrificare questo interesse a considerazioni transitorie o parziali". Ed è sempre per sottolineare l'assenza di subordinazione giuridica dell'eletto ai suoi elettori che in Francia l'Instruction dell'Assemblea Nazionale dell'8 gennaio 1790 disponeva, a proposito della formazione delle assemblee rappresentative, che ‟il deputato non rappresenta né dei collegi elettorali né dei cittadini in quanto tali, e neppure una qualsiasi accolta di individui ut singuli, bensì la nazione in quanto corpo unitario, considerata nella sua universalità globale [...]".

Indubbiamente si potrebbe obiettare che i testi appena citati risalgono a un'epoca in cui la democrazia era ancora soltanto una promessa. Ma la realtà è che dal momento in cui gli uomini l'introdussero, timidamente, nelle istituzioni, la sua fisionomia è rimasta sostanzialmente immutata per più di un secolo. La mancanza del mandato imperativo, che di questa fisionomia è il tratto essenziale, non è forse sopravvissuta fino ai nostri giorni? Così quando, nel 1789, Sieyès dichiarava che ‟il popolo non può avere che una voce, quella della legislatura nazionale", egli annunciava la confusione tra la volontà del popolo e il potere ufficiale, fondava l'egemonia parlamentare, giustificava l'autorità della legge presumendola come conforme ai desideri del popolo: in una parola, enunciava i principî che sono serviti da struttura portante per il governo democratico sino al primo quarto del nostro secolo.

A livello di attuazione pratica la democrazia governata è stata realizzata mediante una particolare tecnica di formazione delle decisioni statali: la tecnica del ‛governo deliberativo'. Con ciò bisogna intendere non soltanto che ogni decisione deve essere stata sottoposta a discussione, ma anche che essa deve la propria autorità appunto all'esistenza di questa discussione. Il governo deliberativo ha per scopo di evitare l'effetto brutale della legge del numero, pur consentendo di ascrivere al popolo la soluzione che, alla fine, sarà prevalente. La necessità di una deliberazione organizzata, autentica e leale rende impossibile a ogni volontà popolare, quale che sia la sua veemenza o l'importanza del gruppo numerico di cui è emanazione, di pretendere di imporsi ai governanti senza passar prima per il crogiuolo della

discussione. Con porte e finestre chiuse a ogni fermento del mondo esterno, l'assemblea discute, non diversamente da come farebbe un'accademia scientifica, esclusivamente preoccupata di accertare la verità e insofferente a qualsiasi pressione che non proceda dalle argomentazioni. Certo, tutte le tendenze dell'opinione debbono avere accesso al dibattito. Ma, come elementi della controversia, esse sono ancora delle mere ipotesi rispetto alla decisione che infine prevarrà. Esse non beneficiano di alcuna preponderanza. Tale è l'articolazione della logica del governo deliberativo e in base ad essa si può affermare non soltanto che tutto il popolo è stato ascoltato, ma anche ch'esso ha ʻvoluto' la norma che viene approvata. A seguito del dibattito diviene infatti decisione dello Stato non questa o quella rivendicazione della tale o della talaltra classe o categoria sociale, questo o quell'articolo di un programma di partito e neppure questo o quel punto programmatico di una maggioranza elettorale o parlamentare. Quella che è emersa nel corso della discussione, a cui il popolo tutto intero si presume aderisca (grazie appunto alle garanzie offerte dal governo deliberativo), è una volontà interamente nuova.

Beninteso, non si vuole qui pretendere che nel suo funzionamento il regime deliberativo abbia riprodotto rigorosamente la neutralità razionale dello schema teorico. Né interessi né passioni sono stati assenti dalle assemblee dell'Ottocento e dell'inizio del Novecento. Ma occorre notare ch'essi non vi avevano accesso che con il pretesto di una riflessione disinteressata mirante al bene pubblico nella sua totalità. E ancora più importante è il fatto che la trasformazione che essi subiscono nel corso della discussione ha per effetto di neutralizzarli. Interessi e passioni hanno potuto bensì esprimersi nel corso della discussione, ma, una volta avvenuta la deliberazione, è il popolo che si è pronunciato. Nessuna forza esterna può contestare la sua legale volontà. Tutta la vita politica si accentra interamente negli organi dello Stato, la cui autorità pertanto non conosce rivali.

Far dipendere ogni decisione dall'esito di un dibattito, da cui appunto essa deriverà la propria forza, non solo significa affermare in linea di principio l'eccellenza della discussione, ma presupporre anche che è sempre possibile giungere a una decisione. Ora, tale possibilità implica che si escludano dal dibattito le questioni su cui non è pensabile alcuna intesa. Perché il dibattito possa aver luogo occorre che sia accettato un linguaggio comune, vale a dire che per tacita convenzione un certo numero di principî fondamentali sia considerato fuori discussione. È per tutto ciò che la democrazia governata e il regime deliberativo, che ne è la formula di governo, si confanno perfettamente alla filosofia

liberale. Su di un piano politico il liberalismo vieta al potere qualsiasi pretesa di rifare il mondo: esso non lo autorizza che a gestire la società esistente e soltanto nella misura in cui non sia in grado di provvedervi la libera iniziativa individuale. È chiaro che i governi non potrebbero attenersi a una funzione così limitata qualora si ammettesse che il popolo può esigere una trasformazione dell'ordine sociale esistente al fine di correggere le ingiustizie sociali. Il principio per cui il suffragio esprime soltanto delle volontà di cittadini risponde a questa considerazione. Ne consegue che sono argomento di discussione soltanto opinioni esenti da qualsiasi istanza di classe. La deliberazione è possibile perché non concerne ciò che è essenziale nella vita quotidiana dell'individuo. La gestione della società esistente non coinvolge i valori fondamentali cui si rifanno le ideologie; essa non mette in discussione le convinzioni su cui sarebbe impossibile transigere. Ciò spiega come mai il regime della discussione si confaccia alla modestia di questa attività di gestione: esso provvede ai bisogni di una società considerata omogenea dal punto di vista politico. Il regime della discussione non implica sconvolgimenti delle strutture economiche e non coinvolge il destino dell'uomo nella sua totalità. Esso si colloca a livello dei metodi, delle tecniche, delle procedure, in una parola di tutto ciò di cui è possibile discutere per la ragione appunto che non tocca l'essenziale. La democrazia governata è inseparabile dalle modeste finalità che il liberalismo assegna al potere. (V. liberalismo)

Sul piano delle tecniche di governo, la democrazia governata ha trovato il suo strumento più appropriato nel regime parlamentare. Certo, si potrebbe osservare che quest'ultimo sopravvive oggi nel contesto di numerose democrazie governanti. Ma in effetti ciò che vi permane è la lettera, non lo spirito del parlamentarismo. La comparsa del regime parlamentare ebbe luogo al punto d'incontro di due linee evolutive: da un lato quella che segnava l'accrescersi del prestigio dell'organo della rappresentanza nazionale, il Parlamento, e dall'altro quella che vedeva l'indebolimento del potere regio. Al punto d'intersezione tra la curva ascendente del potere parlamentare e la curva discendente dell'autorità monarchica, i due poteri risultavano equivalenti; la gestione degli affari pubblici esigeva, come ebbe a sottolineare Montesquieu, che essi "procedessero di concerto". L'essenza del parlamentarismo sta appunto in questo dualismo del potere, che, senza escludere la volontà del popolo, permette di decantarne le esigenze. E a ciò si deve se il regime parlamentare è stato il mezzo per adattare il liberalismo alla democrazia. Tuttavia non si è trattato che di un regime di transizione. Nel momento in cui non ha più trovato nell'autorità del capo dello

Stato un punto d'appoggio per resistere alle Camere, il governo è caduto in loro balia. Un potere unico per quel che riguarda l'origine e le esigenze - il potere dei partiti - decide la politica da seguire. Certo, in Inghilterra la solidarietà che lega il Gabinetto alla maggioranza parlamentare assicura all'esecutivo una possibilità d'iniziativa e una libertà di movimento che il partito di maggioranza è costretto a tollerare, perché al momento delle elezioni gli elettori giudicheranno lui non meno che il governo. Ma in tutti gli altri paesi, il proliferare dei partiti riduce il governo al ruolo di agente di una coalizione precaria. Malgrado la sopravvivenza dei meccanismi del parlamentarismo - scioglimento o voto di fiducia - è un regime di assemblea quello che così si instaura, che è poi quello voluto dalla logica della democrazia governante.

Avendo escluso dai propri mezzi di sostegno il soccorso delle ideologie consolatorie, rifiutando l'appoggio delle risorse emotive delle masse, non facendo appello che al suo valore razionale per definire l'interesse di una collettività unificata in quanto astratta, il governo deliberativo non è potuto sopravvivere alla smentita che i fatti hanno dato al suo ottimismo. Esso aveva fidato sulla ragione e sul progresso di cui questa sarebbe immancabilmente promotrice. Agli occhi del popolo, la sua legittimità si dissolse quando la volontà popolare, nutrita dei disinganni e delle aspirazioni degli individui reali, cessò di riconoscersi in norme e decisioni risultanti da procedure il cui vero scopo era di tenerli lontani. L'avvento politico del popolo reale, per il fatto stesso che esso rendeva impraticabili le sottigliezze del regime della discussione, impose un nuovo modo di intendere la democrazia, secondo il quale il popolo non ha più bisogno né di chi interceda per lui né di mentori: la democrazia governante.

Ciò che distingue la democrazia governante dalla democrazia governata non sono le differenze di organizzazione costituzionale o per lo meno queste non svolgono che un ruolo secondario, e neppure contrastanti tecniche di governo, ma, fondamentalmente, il fatto che nei due regimi la volontà popolare non è la stessa. Essa differisce a un tempo per la sua origine, per la sua sostanza e per il suo modo di manifestarsi. La sua origine è il popolo degli uomini e ʿsituati', realtà sociologica e non entità artificiosamente costruita per preservare l'unità nazionale. La sua sostanza è data dalle esigenze derivanti dal disagio delle situazioni individuali e non da un compromesso tra le aspirazioni degli uomini e i limiti che ad esse imporrebbero gli obblighi di un ordine sociale ostile al loro esplicarsi. La sua manifestazione è quella che le dà direttamente il popolo e non risulta da decisioni discusse,

meditate ed elaborate da organismi che parlano in suo nome. Con la democrazia governante la volontà risiede nel popolo e vi resta. Mentre con la democrazia governata tutto ciò che era legge era considerato senza riserve volontà del popolo, ma non ogni volontà del popolo era legge, la democrazia governante eleva a legge la vox populi. Ciò che essa vuole importa poco; basta che voglia.

Costruita su un siffatto fondamento, la democrazia governante tende naturalmente all'instaurazione della democrazia sociale. Pur non essendo essa stessa la democrazia sociale, ne è per lo meno lo strumento. In effetti, dato che è la maggioranza che comanda e che, all'epoca in cui questa formula ebbe origine, la maggioranza la impose proprio perché constatava l'impotenza della sola libertà politica a emanciparla da tutte le forme di oppressione economica e sociale, è inevitabile che la parte meno favorita del gruppo nazionale cerchi di utilizzare il potere per trasformare la società. Trasformazione che sarà possibile soltanto quando il popolo avrà instaurato il proprio controllo su tutti i centri decisionali. Ed è così che alla democrazia governata, che era una garanzia delle libertà già acquisite, si oppone la democrazia governante, che è piuttosto un processo di liberazione.

Ed è perciò che quest'ultima è, nella sua essenza, un regime di lotta. Regime di lotta innanzi tutto sul piano sociale, perché ripudia il mito dell'omogeneità nazionale per considerare soltanto ciò che per essa è l'unica realtà: il conflitto delle classi. Il motore della politica è il conflitto permanente tra i difensori dell'ordine costituito e l'immagine di un futuro desiderabile: cioè quello di una società giusta. Ma regime di lotta essa è anche sul piano politico, perché questa visione di un avvenire migliore suscita poteri di fatto che si pretendono qualificati a realizzarlo. Contro questi, altri poteri di fatto si organizzano per la resistenza, talché tutta l'energia politica viene assorbita da tali forze che si costituiscono a livello della collettività. Il potere statale non è più protagonista: esso è soltanto la posta in giuoco. La sua autorità non gli appartiene in proprio: è solo quella che i partiti sono disposti a consentirgli, ed essi se ne appropriano là dove essa maggiormente si manifesta: nelle fabbriche, nei campi e nelle piazze. È qui infatti che bisogna conquistarla per imporla poi ai poteri pubblici. Ne deriva che la democrazia governante è infine un regime di lotta anche a livello delle stesse istituzioni costituzionali. Tutti i meccanismi creati per dar corpo alla democrazia governata vedono il loro funzionamento alterato dall'energia nuova che li utilizza. La rappresentanza non è più uno strumento destinato a designare i più saggi, ma un mezzo per sapere chi sono i più numerosi. I parlamenti non sono più le sedi dove si

confrontano le opinioni perché ne emerga una decisione accettabile per tutti, ma arene in cui si affrontano forze costituitesi già al di fuori. La separazione dei poteri, concepita per garantire all'esecutivo la libertà indispensabile al suo compito, degenera in una gerarchia in cui un'assemblea onnipotente subordina a sé un governo da essa nominato e revocato a discrezione. Le stesse procedure vengono stravolte quando rischiano di ritardare la soddisfazione delle rivendicazioni maggioritarie. Certo, la democrazia governante non si ritrova intatta nella pratica che ad essa si richiama, più di quanto si ritrovi la democrazia governata. La vastità stessa di ciò che il popolo vuole, condanna quest'ultimo a non poterlo fare in prima persona. Di conseguenza riappaiono coloro che intercedono per lui. L'identificazione di governanti e governati è ricollocata in una prospettiva lontana. Ma almeno è questa la prospettiva che guida il sistema, come del resto ne spiega le difficoltà di funzionamento.

c) Potere aperto e potere chiuso

I sistemi di governo vigenti si richiamano ufficialmente al dogma del primato della volontà popolare, che emana direttamente dal popolo reale e che effettivamente governa. Solo che, mentre nei paesi occidentali il potere che promana dalla collettività nazionale è aperto a tutte le aspirazioni presenti del popolo e a tutte le innovazioni che nel futuro possono trasformarne la volontà, nei paesi di osservanza marxista il potere trova le sue radici in una volontà popolare monolitica che esclude nel presente qualsiasi pluralismo e qualsiasi contraddizione e la cui ortodossia si oppone a qualsiasi modificazione futura.

La democrazia del potere aperto è quella in cui la volontà popolare, che detta ai governanti gli imperativi che ne guidano l'azione, è accettata nella sua complessità reale. Essa viene chiamata democrazia pluralista, perché poggia su una società di cui ammette l'eterogeneità. La varietà delle sue strutture, la molteplicità delle famiglie spirituali, la contraddizione degli interessi contribuiscono a fare della voce popolare un coro dalle stridenti dissonanze piuttosto che un canto monocorde. Indubbiamente il ʿpro' prevarrà perché in suo favore giuoca la potenza del numero, ma il ʿcontro' sarà stato ascoltato, perché non gli si contesta il diritto di farsi sentire. Più ancora, la sua esclusione dal potere non è definitiva, giacché gli resta la speranza di conquistare alle sue idee la maggioranza. In altri termini il criterio obiettivo di una democrazia di questo tipo è la presenza di un'opposizione la cui esistenza è

costituzionalmente garantita dalla facoltà riconosciutale di esprimersi apertamente e di reclutare adepti. In un regime siffatto, l'elemento motore della dinamica politica sta nel confronto tra maggioranza e opposizione. Certo, questo confronto può manifestarsi come dialogo o irrigidirsi sino a giungere alla lotta extraparlamentare; ma è in ogni caso evidente che con il potere aperto la partita non è mai chiusa, perché è sempre possibile rientrare in giuoco.

Al contrario, il potere chiuso è quello che poggia su una volontà popolare la cui sostanza non conosce incrinature né divergenze. È il potere che trova il suo fondamento in una società omogenea. Ed è proprio perché l'omogeneità sociale è la condizione prima della sua esistenza ch'esso si afferma soltanto nei paesi in cui il marxismo s'è imposto per via rivoluzionaria. Con l'eliminazione delle classi la rivoluzione realizza l'unità del popolo. Questa unità è, a sua volta, consacrata dalla soppressione della proprietà privata dei mezzi di produzione. A questo punto, avvenuta cioè l'unificazione della struttura a livello economico, la sovrastruttura - vale a dire, secondo la lezione del materialismo storico, le idee, le credenze, le aspirazioni - converge verso un unico obiettivo: la costruzione della Città socialista. Non esistono più divergenze. Il gruppo diviene comunità con una fede unanimemente condivisa. Ora, questa unanimità fa della democrazia marxista una monocrazia popolare. Il potere che si rifaccia ad essa non può essere che un potere chiuso. La sua ispirazione, il suo programma e i suoi piani sono determinati secondo le esigenze di un'ideologia assimilata, per ipotesi, al volere popolare.

Il potere chiuso è dunque un potere partigiano, poiché la strutturazione dell'esercizio del potere statale è tale che tutti i suoi organi sono sottoposti al controllo del partito, custode dell'ideologia ufficiale. Esso è anche un potere dogmatico, giacché l'essere a esclusivo servizio di questa ideologia gli impedisce di considerare le concezioni divergenti altrimenti che come eresie da distruggere. In realtà infatti nella prospettiva marxista l'opposizione è l'incarnazione dell'errore. Escludendola, il potere chiuso si rinserra nell'assolutismo della propria verità.

1. La democrazia marxista. - Il carattere democratico di un regime fondato su simili premesse è senza dubbio contestabile. Eppure non si può non rimanere colpiti dall'indifferenza mostrata dai suoi sostenitori verso le argomentazioni che vengono loro opposte. La verità è che affrontare il dibattito partendo dal criterio della democrazia significa condannarlo a non avere sbocchi. Ciò su cui, in realtà, si dissente è la natura

dell'uomo. Ebbene, per il marxismo l'uomo raggiunge la pienezza del suo essere solamente quando, emancipato da tutte le forme di alienazione, ritrova la sua vera natura, che lo fa eguale tra eguali. E poiché tale eguaglianza non è una prerogativa metafisica, ma una condizione reale, essa si realizza soltanto in un regime comunista. Se giudicato in funzione dei valori che esprimono le convinzioni dell'uomo alienato, questo regime può essere considerato come non democratico; ma agli occhi dell'uomo comunista esso è la sola forma autentica di democrazia. (V. comunismo).

Ci sono in realtà due modi di concepire l'imperativo democratico dell'identificazione di governanti e governati: fare discendere il potere verso il popolo o elevare il popolo verso il potere, dove i due termini ʿdiscesa' ed ʿelevazione' vanno presi nel loro senso letterale di abbassamento e di esaltazione. Ora, dato che la prima soluzione compromette la riuscita della causa socialista per l'insufficienza di un potere soggetto agli impulsi di masse inesperte, è indispensabile trasformare radicalmente le mentalità perché possano raggiungere quel livello di iniziative e di responsabilità che la prospettiva marxista giudica come proprio del potere. Solo a questo prezzo le istituzioni democratiche potranno funzionare senza rischiare di arrestare l'avvento della società socialista. Non serve a nulla obiettare a chi crede nel comunismo che il prezzo è pesante, giacché comporta l'abdicazione all'autonomia personale; per il credente la trasformazione che si prende in considerazione porta in se stessa la propria giustificazione. Tale trasformazione consiste nella presa di coscienza da parte dell'individuo della sua vocazione umana e, risvegliando la volontà di emancipazione da ogni forma di alienazione, è strumento della liberazione dell'uomo.

Si comprende quindi come l'obiettivo principale dei regimi marxisti vada, nella sua essenza, molto al di là del rovesciamento delle strutture sociali o del rinnovamento dei meccanismi economici. Loro obiettivo è la creazione dell'uomo comunista. Ne consegue, oltre alla propaganda dottrinale, la mobilitazione costante delle masse, la quale, sia nelle democrazie popolari che in URSS, mantiene gli individui sotto pressione nei diversi organismi sociali cui la loro situazione concreta li porta ad appartenere. Senza dubbio questi organismi hanno ufficialmente lo scopo di assicurare la partecipazione diretta dei loro membri all'esercizio di quelle funzioni di controllo di cui gli organi statali dovrebbero essere progressivamente spogliati. In tal senso questa tendenza si colloca nella prospettiva del deperimento dello Stato, che - per lontana che possa apparirne la realizzazione - rimane pur sempre uno dei punti fondamentali della dottrina marxista. Ma a breve termine tale mobilitazione delle

masse ha un obiettivo ancora più ambizioso: essa mira a una socializzazione integrale dell'individuo, il quale, persa l'abitudine all'azione individuale, si abituerà all'idea che non vi è per lui altro destino che quello collettivo. La nascita dell'uomo comunista è legata al generalizzarsi di questa mentalità.

Ma questo atteggiamento spirituale può nascere soltanto da una disciplina dei modi di comportamento. E la necessità di tale disciplina giustifica, a sua volta, il ruolo del partito, la cui missione consiste nell'innalzare il gruppo tutto intero alla comprensione degli imperativi indispensabili all'edificazione della Città socialista. Che il partito sia composto di un numero ristretto di membri, che sia forte mente gerarchizzato, che le sue decisioni siano avvolte nel mistero: queste sono particolarità che non compromettono, agli occhi di un marxista, il suo carattere democratico. Infatti, nella concezione marxista, il partito non è un'organizzazione destinata a raccogliere adesioni in vista delle elezioni. Esso ha un significato a un tempo storico e metafisico. Storicamente, esso è stato l'avanguardia del proletariato: il piccolo gruppo degli uomini che, per primi, hanno impegnato battaglia contro gli oppressori e si sono organizzati in vista della lotta. Strumento di guerra, il partito non è - per sua stessa essenza - una forza spontanea (Lenin ha incessantemente schernito la vanità delle sollevazioni popolari): esso è una vera e propria unità militare addestrata e disciplinata in vista del combattimento. Una volta conseguita la vittoria, il partito ha il ruolo metafisico di coscienza del proletariato: ne è, su di un piano spirituale, l'ala marciante, ne incarna la missione e i valori. Certo questi tratti, molto marcati al tempo della clandestinità, hanno dovuto, alla lunga, ammorbidirsi. Vittorioso, il partito divenne la forza ufficiale del regime. Esso dovette adattarsi alla scomparsa del proletariato in una società in cui la rivoluzione aveva eliminato le classi. Divenne la coscienza della collettività nel suo insieme. Ma rimane un'aristocrazia aperta soltanto agli elementi migliori del popolo. Lungi dall'attenuarsi, il suo magistero spirituale si rafforza a causa dei pericoli che potrebbe far correre all'ortodossia un successo che, offrendo la tentazione della facilità, favorisca le deviazioni. In quanto gruppo di capi, il partito è un educatore. È chiaro quindi che il senso della democrazia marxista non può essere compreso che alla condizione di vedervi, oltre che una forma del potere popolare, una forma di redenzione dell'uomo che partecipa all'esercizio di questo potere. Essa si ricongiunge per questa via, al di là della separazione dovuta alle sue temporanee incarnazioni, a un'esigenza basilare che caratterizza il pensiero democratico. Aristotele escludeva gli schiavi dal godimento dei diritti civili, Montesquieu

pensava che il godimento di tali diritti dovesse essere legato alla ʿvirtù', Rousseau non attribuiva alcun valore alla volontà dell'ʿuomo di natura', e gli stessi fondatori della democrazia classica immaginarono, quale suo suppprto, la severa figura del cittadino. Non s'impone quindi la constatazione che la democrazia, non diversamente da qualsiasi altro regime, sceglie il tipo d'uomo per cui è fatta, quello della cui intelligenza e della cui adesione possa vivere? Essa mira ad un'unanimità che non si realizza mai se non nell'ascetismo.

Sul piano della vita politica concreta, questa filosofia si concilia con la necessaria partecipazione degli individui al processo di elaborazione delle decisioni mediante l'attuazione di un principio ideato dai teorici sovietici: il principio del ʿcentralismo democratico'. Quando si pensi che appunto da questo principio si attende la scomparsa della differenziazione - generatrice di oppressione - tra governanti e governati, se ne comprenderà agevolmente l'importanza nella teoria costituzionale dell'URSS e delle democrazie popolari.

Il centralismo democratico è la formula che qualifica il duplice movimento che, dalla base al vertice, assicura l'unità politica del gruppo. Alla base è accordato un ampio potere di iniziativa e di discussione; quindi la volontà del gruppo risale, di gradino in gradino, verso l'autorità centrale, decantandosi e precisandosi, attraverso i molteplici organismi in cui via via si esprime. L'autorità centrale ne fissa infine la sostanza, che, da questo momento in poi, vincola imperativamente l'insieme del popolo.

Se vi si vedesse soltanto una tecnica di formazione delle decisioni in seguito a discussione, questo processo apparirebbe ben poco originale. Risulterebbe imparentato con il regime deliberativo di tipo liberale. Ma in realtà l'accosta- mento è infondato, poiché il centralismo democratico deve essere considerato nel contesto marxista, in cui gli imperativi della Città socialista delimitano la discussione. E questi imperativi sono formulati dall'autorità centrale. Il dibattito non può dunque vertere che sulle modalità della loro applicazione e sul modo di adattarli alle circostanze. Cioè nel centralismo democratico si instaura, sin dall'inizio del processo, un rapporto di collaborazione tra la base e il vertice. Ma l'apporto fornito rispettivamente dall'una e dall'altro non è identico, giacché mentre il vertice emana direttive che esprimono prese di posizione autonome, le ʿiniziative' della base sono legittime soltanto nella misura in cui rivelano una presa di coscienza delle esigenze obiettive della costruzione del socialismo. La volontà della base non trae validità solo dalla sua origine; essa è presa in considerazione esclusivamente nella misura in cui è il risultato di uno sforzo di riflessione

sulla dottrina. Date tali premesse, è evidente che il significato del processo varia a seconda che si ponga l'accento sul centralismo o sulla democrazia: sino a che punto è tollerabile l'autonomia della base? Nell'Unione Sovietica fu originariamente il centralismo ad avere la meglio (cfr. le risoluzioni dell'VIII e IX Congresso del Partito, citate da M. Lesage, Les régimes politiques de l'URSS et des pays de l'Est, Paris 1971, pp. 52 ss.). Successivamente fu tollerata una certa libertà d'espressione, ma alla condizione di non cadere nel frazionismo o nel deviazionismo. Ora, si sa che queste eresie vengono definite dopo una prova di forza tra le istanze superiori del partito, prova in cui, secondo ogni apparenza, la discussione democratica non ha praticamente alcuna occasione di farsi valere. In Cina, invece, il centralismo democratico, elevato a norma dallo statuto del Partito Comunista Cinese adottato dal IX Congresso (14 aprile 1969), sembra riservare uno spazio di gran lunga maggiore alle iniziative della base. L'articolo 5 dispone infatti che "gli organi direttivi, a tutti i livelli del partito, devono [...] raccogliere costantemente, all'interno e all'esterno del partito, l'opinione delle masse e accettare il loro controllo. Tutti i membri hanno il diritto di rivolgere critiche e suggerimenti alle organizzazioni e ai dirigenti del partito. Tutti i membri che non condividano le risoluzioni o le istruzioni delle organizzazioni del partito sono autorizzati a mantenere le proprie opinioni e hanno il diritto di rivolgersi direttamente alle istanze superiori, sino al Comitato centrale e al presidente del Comitato centrale [...]". È tuttavia assai dubbio che questa libertà giunga sino ad autorizzare la messa in discussione del pensiero del presidente Mao.

Denunciare nella teoria del centralismo democratico una soperchieria destinata a mascherare lo spodestamento delle masse è senza dubbio facile. Nella misura in cui si applica alle decisioni prese all'interno del partito, è certo che tale teoria non riserva ai governati la parte che sarebbe lecito attendersi da una partecipazione democratica: la linea politica è affare esclusivo dell'Ufficio politico, il quale non è tenuto a render ragione delle sue decisioni. Per quanto concerne invece la procedura di elaborazione delle leggi, la discussione estremamente ampia cui danno luogo i progetti di legge riveste un incontestabile carattere democratico. Vengono convocate innumerevoli riunioni alle quali partecipano, nel quadro delle varie organizzazioni di appartenenza, milioni di cittadini (cfr. C. A. Jampolskaja, Les organisations sociales et le développement de la socialisation de l'Etat, Strasbourg 1968).

Solo che - ed è il punto essenziale - la democrazia che stiamo considerando è una democrazia marxista, vale a dire una democrazia in cui l'individuo e i gruppi non hanno potere che nella misura in cui sono comunisti. È questo il postulato fondamentale che delimita a un tempo le prerogative politiche dell'individuo e l'ambito dei suoi diritti. Il potere non è organizzato in modo arbitrario per essere esercitato in una società qualsiasi. Si tratta del potere della Città socialista. Soltanto i credenti sono ammessi a parteciparvi. Il vero problema - sollevato dappertutto, dalla Cecoslovacchia alla Cina - diviene allora quello di sapere quale parte debbono avere i credenti nella definizione dell'ortodossia.

2. La democrazia pluralista. - È proprio questo ascetismo spirituale che la democrazia pluralista ripudia. In essa il potere non è l'organo di una verità preliminarmente stabilita, ma lo strumento di una società diversificata in cui interessi e rappresentazioni dell'ordine auspicabile si intrecciano e talvolta si scontrano. Questo pluralismo è sociale e spirituale a un tempo. Esso ammette come un dato di fatto l'eterogeneità delle categorie sociali, con i valori propri a ciascuna, ed esce rafforzato dall'adesione a una filosofia che pretende di salvaguardare l'interesse delle correnti spirituali e, per tale via, di proteggere le particolarità individuali dall'asservimento a un ordine totalitario. Purtuttavia questa sollecitudine per l'autonomia personale è diversa da quella che ispirava la democrazia classica. Il rapporto politico non si istituisce più su una relazione diretta tra l'individuo e il potere. È per il tramite del gruppo cui appartiene che l'uomo è chiamato a controllare il governo. Ciò è tanto vero che la democrazia pluralista può essere descritta nel modo più efficace dicendo ch'essa sostituisce all'individualismo tradizionale un individualismo di gruppi.

Vedere in questa filosofia pluralista il risultato di una scelta effettuata dai mentori dottrinali del regime sarebbe eccessivo. Essa può indubbiamente rifarsi sia al pensiero cristiano, sia a un certo liberalismo intellettuale di cui furono impregnati, in opposizione al marxismo-leninismo, le scuole socialiste francesi e italiane non meno che il laburismo britannico. Tuttavia determinanti, più dell'ascendente delle idee, sono stati gli avvenimenti; sono essi che hanno deciso del patrocinio spirituale sotto la cui autorità si sono poste le democrazie occidentali. Queste ultime hanno insomma fatto una filosofia dell'atteggiamento imposto da una necessità storica.

Gli antagonismi sociali, infatti, sono stati tali, almeno nell'Europa continentale, che, per evitare i rischi di una lotta estremamente brutale, è parso opportuno elevare a regola di condotta una coesistenza che si poteva infrangere solo al prezzo di impegnarsi in

un'avventura drammatica. Il pluralismo fu quindi chiamato a dare veste filosofica a ciò che in effetti altro non era che l'equilibrio delle forze politico-sociali. Fatte le debite proporzioni, esso può considerarsi l'equivalente, sul piano interno, della coesistenza pacifica nell'ambito delle relazioni internazionali. In Inghilterra il rispetto tradizionale del comportamento altrui, il valore riconosciuto alla libertà e le garanzie che la proteggono forniscono al pluralismo un fondamento meno labile. Ma è altrettanto certo ch'esso sarebbe risultato inattuabile se non avesse posto le proprie radici su un fondo comune di tradizioni verificate dall'esperienza (bipartitismo, alternanza al governo, tolleranza) e che nessuno pensa di mettere in discussione, secondo quella che è una regola fondamentale della vita politica britannica. Quanto agli Stati Uniti, la democrazia pluralista è un retaggio dell'epoca in cui la politica si svolgeva principalmente a livello locale. Allora la decisione scaturiva da una contrattazione tra i gruppi. Ma, a partire dal momento in cui il potere, a causa delle sue responsabilità sia interne che internazionali, si è centralizzato, il pluralismo è divenuto la dottrina che nobilita la rivalità dei gruppi di pressione. Anche in questo caso dunque le circostanze hanno avuto un ruolo preponderante rispetto alla pura speculazione intellettuale nella determinazione della filosofia del regime.

Non è il caso di analizzare qui le forme particolari assunte nei singoli Stati da una forma di esercizio del potere il cui principio generale ispira istituzioni e stile di vita politica di un insieme di paesi che posseggono, sul piano economico, più di due terzi della ricchezza mondiale. Un potenziale di tale portata basterebbe da solo a far comprendere che i problemi politici connessi non sono riducibili a meccanismi stereotipati. Più fecondo - pur se alquanto arrischiato - è invece procedere alla ricerca dei caratteri fondamentali della democrazia pluralista. Ed è questo il nostro tentativo. Tali caratteri possono compendiarsi in tre parole: equivoco, conflitto, impotenza.

La democrazia pluralista è equivoca perché l'essere numerosi non risolve nulla, se non si sa a che cosa si tende, se alla lotta o all'accordo. Certo, nella prospettiva democratica è inevitabile che le differenti tendenze dell'opinione propongano ai governanti atteggiamenti divergenti. Ma, se si rimane nell'ottica della democrazia governata, tali tendenze non sono che semplici indicazioni. Non avendo quindi esse carattere di forze, l'indipendenza dei governanti permette di conciliarle, e la soluzione di compromesso sarà la sola ad avere autorità. Con la democrazia governante, le cose vanno invece diversamente: infatti le esigenze dei vari raggruppamenti si impongono al potere a titolo di imperativi. O il potere

cede a una di esse, e allora il pluralismo non è più che una facciata, oppure tenta un arbitrato e in tal caso rimane vittima di una congiura di tutte le forze, nessuna delle quali ha avuto soddisfazione.

Occorre infatti riconoscere che il ruolo di arbitro, che i teorici della democrazia pluralista si compiacciono di attribuire allo Stato, non è di quelli che si possano assolvere disarmati. Ma di quale forza potrebbe disporre il potere ufficiale, dal momento che tutte le volontà popolari sono polarizzate dai poteri di fatto? Per assolvere la sua funzione, il potere statale ha bisogno di una base sociale omogenea: certo non proprio di quella sorta di unanimità ossequiente che è il sostegno di un ordine totalitario, ma almeno dell'adesione dei governati ad alcuni valori fondamentali, non suscettibili di essere scossi dalla rivalità dei partiti. Ora, nel quadro della democrazia governante il pluralismo contemporaneo non riunisce già le legittime divergenze che distinguono l'una dall'altra le mentalità individuali, ma oppone tra loro concezioni del mondo diverse. Talché la democrazia pluralista presuppone un'autorità che è compromessa dal suo stesso fondamento: le volontà popolari cui si richiama sono, infatti, le stesse che ripudiano l'accordo ch'essa dovrebbe realizzare.

Ne risulta che nella sua forma governante la democrazia pluralista è un regime conflittuale. Essa istituzionalizza la lotta per la conquista del potere più di quanto non instauri la pace necessaria al suo esercizio. Indubbiamente una tale lotta è inerente a ogni società dinamica e sarebbe dar prova d'irrealismo misconoscerne sia il carattere permanente che la fecondità. Solamente va aggiunto che, affinché l'assetto politico non ne sia gravemente scosso, è opportuno che tali caratteri si mantengano entro limiti che ne escludano ogni esito rivoluzionario.

A tale proposito è particolarmente istruttivo il confronto tra l'interpretazione americana del pluralismo e il significato di questo nei paesi europei dove i partiti socialisti svolgono un ruolo importante. Gli Stati Uniti non hanno mai accettato la tesi razionalista che fonda la democrazia sull'esigenza di una volontà perfettamente omogenea. La concezione americana ha un fondamento sociologico, e risale ai primi anni dell'Unione. Per i Federalisti, permeati dalle idee di Locke e di Montesquieu, la realtà sociale non è formata da individui che dovrebbero fungere da supporto di una volontà unanime, ma è costituita da una pluralità di gruppi che talora si contrappongono, talora si trovano a convergere. Il fine di un'organizzazione democratica è di instaurare tra essi, mediante la competizione, un equilibrio che ne salvaguardi la vitalità impedendo al contempo che uno solo di essi assuma

un ruolo egemonico per lungo tempo. La democrazia è dunque il regime politico che, impedendo la paralisi conseguente al predominio di una sola delle tendenze che costituiscono la società nel suo insieme, risponde alle specifiche esigenze di una collettività in perpetua trasformazione.

È a questa immagine della democrazia che corrisponde la denominazione di poliarchia, introdotta da alcuni autori (v. Dahl, 1956). Il potere del popolo non ne è certo escluso, giacché i leaders possono imporsi all'interno dei gruppi in competizione soltanto col consenso dei loro membri. Ma rimane il fatto che motore del sistema è la contrattazione portata avanti dai leaders. Sono essi che, in definitiva, detengono il potere reale; ma, proprio grazie al loro competere non si corre il rischio che il potere divenga oppressivo. A questo schema di una democrazia poliarchica bisogna in effetti aggiungere che, nella prospettiva americana, le tensioni che rendono vitale il sistema non presentano pericoli gravi per i gruppi minoritari, giacché da un lato la mobilità sociale e dall'altro l'esistenza di un consenso profondo circa la finalità della funzione politica impediscono sia la cristallizzazione dell'autorità in un'ortodossia oppressiva, sia la sua esclusiva appropriazione da parte di un qualche leader momentaneamente vittorioso.

Che in questo modo di intendere la democrazia sia presente una preoccupazione di render conto di ciò che accade realmente, è incontestabile. Che la tesi poliarchica tenda a legittimare l'azione dei gruppi di pressione, è altrettanto certo. Ma a parte il fatto che tale tesi è stata criticata negli stessi Stati Uniti da alcuni sociologi (v. Wright Mills, 1956), essa ha validità solamente in un contesto socioeconomico in cui la contrattazione tra i gruppi possa avere senso. È necessario, cioè, il presupposto che tutte le parti possano sperare di avvantaggiarsene, ciò che avviene quando la società sia ricca abbastanza da soddisfare almeno in parte le richieste che le vengono rivolte.

Ma il pluralismo può essere nient'altro che un eufemismo che mascheri un conflitto irriducibile, com'è il caso di quei paesi, si pensi all'Italia e alla Francia, in cui il comunismo raccoglie un numero considerevole di suffragi. Ed è questo stesso conflitto che porta il regime all'impotenza, poiché, se esso agisse, rischierebbe di infrangersi contro la resistenza dei partiti che non accontenta. L'esempio più chiaro di tale impotenza è stato fornito dalla Quarta Repubblica francese, a proposito della quale si è potuto affermare che la dottrina della maggioranza dei suoi uomini di governo era nient'altro che l'immobilismo.

La verità è che democrazia governante e pluralismo sono difficilmente conciliabili, perché la dialettica dell'ordine e del movimento, che è l'essenza della funzione politica (v. Burdeau, 19702, t. III, pp. 449 ss.), viene paralizzata dall'incompatibilità delle contrapposte ideologie. Nondimeno, a fil di logica, la democrazia governante dovrebbe trovare la sua concreta forma costituzionale nel regime assembleare. In esso, la lotta delle forze politiche si incentra sulla conquista del potere e il partito o la coalizione vittoriosa, insediatisi nell'assemblea, impongono le loro vedute a tutti gli altri organi dello Stato. L'onnipotenza del parlamento deriva da una forte politicizzazione della vita collettiva. I governati s'impegnano a fondo, perché la politica appare loro come l'unico mezzo atto a porre rimedio all'ingiustizia della loro condizione. Nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale l'Italia, la Francia, l'Inghilterra (con l'avvento al potere del Labour Party) e, in misura minore, la Germania occidentale hanno conosciuto un momento di tal genere in cui alle assemblee elette tutto sembrava possibile. Le assemblee egemonizzavano e subordinavano a sé i governi, i quali del resto promanavano da esse e ne erano considerati gli strumenti.

L'esperienza doveva dimostrare che, nato da un'euforia democratica portata al parossismo, il regime assembleare non era vitale, almeno nelle società pluraliste. A prescindere dagli argomenti tecnici ch'è possibile invocare contro di esso, ciò che lo condanna alla radice è il fatto che esso delude i governati. Una volta realizzate le riforme più urgenti, occorre provvedere alle necessità della vita quotidiana dello Stato. Si rendono necessarie misure che non sempre sono popolari e sulle quali le maggioranze si spaccano. L'agitazione fomentata da organizzazioni irresponsabili s'impadronisce della piazza. Di fronte a un disordine che non riescono più a controllare, i parlamentari s'intimoriscono. L'esecutivo, sino ad allora relegato in un ruolo secondario, appare come la risorsa estrema; e la democrazia governante, accettando l'abdicazione della rappresentanza nazionale, ripristina l'autorità del governo per consentirgli di far fronte a difficoltà che l'assemblea non ha potuto o saputo risolvere. Il controllo parlamentare si attenua, le deleghe del potere legislativo si moltiplicano, i partiti si fanno meno aggressivi. Al regime d'assemblea si sostituisce una formula senza nome, pragmatica, caratterizzata da una maggiore indipendenza dei governanti rispetto alle esigenze popolari.

Questa evoluzione, conosciuta in gradi diversi da tutte le democrazie occidentali, s'era manifestata, sino a un'epoca recente, soltanto nei periodi di crisi. Ciò che veniva chiamato il ʻrafforzamento dell'esecutivo' era considerato solamente come una misura provvisoria,

destinata a far fronte a una situazione eccezionale. Invece, da qualche anno a questa parte, il provvisorio e l'empirico tendono a istituzionalizzarsi. Il primato dell'esecutivo va affermandosi dappertutto. Ma il fatto davvero importante è che, per una gran parte dell'opinione corrente, esso non è più qualcosa di tollerato come una necessità passeggera, ma è considerato come la sola formula adeguata per la conduzione degli affari politici nelle società giunte a un alto grado di sviluppo economico e sociale.

Partendo dalla constatazione fatta in precedenza e che sembra ineccepibile - ossia che l'esigenza democratica è sempre stata contrassegnata dai caratteri della società in seno alla quale veniva formulata - non c'è ragione di pensare che oggi le cose vadano altrimenti. Nelle società contemporanee si può notare che le due tendenze che in passato furono foriere di conflitti - quella a render massima la produzione e quella a perequare le condizioni - tendono a incontrarsi anziché a combattersi. Ciò avviene perché, pur senza che si sia raggiunto uno stadio di totale prosperità, il sistema economico-sociale è tale che, nell'insieme, le diseguaglianze da un lato sono sopportabili e, dall'altro, sono percepite come suscettibili di una progressiva riduzione. Sembra dunque possibile attendersi dallo sviluppo economico ciò che, ancora poco tempo fa, appariva realizzabile soltanto nella prospettiva di un sovvertimento dell'ordine costituito. D'altronde si ritiene che i progressi della scienza siano tali da permettere ai gruppi umani non soltanto di affrontare - e da una posizione di forza - gli ostacoli materiali che si frappongono allo sviluppo, ma anche di avere una conoscenza dei meccanismi economici e sociali sufficientemente oggettiva da garantire, mediante una regolamentazione razionale, la continuità del movimento ascendente di tutta intera la società.

Non si vuol sostenere che quest'analisi sia esatta, è certo tuttavia ch'essa, nella misura in cui esprime una convinzione dominante nel gruppo, contribuisce a modificare sensibilmente il senso della democrazia governante. Che questa continui a esistere in quanto i valori ispiratori dei partiti politici promanano dalla collettività stessa è indubbio; è essa che determina le finalità delle limitazioni imposte necessariamente alla vita comunitaria; i governanti, prescelti in funzione della loro capacità di raggiungere tali obiettivi, non potrebbero mantenere le loro cariche se venissero meno a questo dovere. Ma, per tutto ciò che concerne il loro concreto agire, nonché i modi e il contenuto della legislazione, la volontà popolare si astiene dall'intervenire. È ai dirigenti che spetta scegliere i mezzi, fissare

le tappe, calcolare costi e ricavi: in una parola, controllare l'insieme del meccanismo di produzione del benessere.

Con ciò non si vuol dire tuttavia che in un simile conte- sto tutti i conflitti sociali siano riassorbiti. Essi rimangono virulenti, giacché le diverse categorie sociali si contendono i benefici della crescita. Si tratta però di un'agitazione non più rivoluzionaria, ma soltanto rissosa. Ci si batte non per mutare la società esistente, ma per conquistarvi una collocazione più favorevole. Non si rifiuta, ma si rivendica.

A questo sistema - cui l'esistenza di un consenso di fondo conserva un carattere democratico, ma in cui la passività dei governati lascia mano libera ai governanti nella gestione degli affari - si potrebbe dare il nome di democrazia consenziente se fosse plausibile qualificare come democratico un regime in cui l'individuo trova nei benefici ch'esso gli procura un pretesto per abdicare alle proprie responsabilità.

d) Le possibilità della democrazia nelle società postindustriali

Fino a pochi decenni fa, gli Stati Uniti erano il solo paese in cui l'alto grado di sviluppo dell'economia permettesse alla democrazia di essere considerata come un regime di gestione della prosperità, controllato dalla concorrenza dei vari gruppi, egualmente interessati al suo mantenimento. Ora, pur senza arrivare a eguagliare la ricchezza americana, il progredire della produzione tende ad avvicinare i paesi europei alla situazione esistente oltre Atlantico. Abbiamo già osservato che questa evoluzione non ha lasciato inalterata la mentalità degli individui, ma li ha portati a concepire la democrazia come l'amministrazione del benessere. Ci si domanda dunque: in che misura questa trasformazione dell'esigenza democratica rischia di pregiudicare il funzionamento delle istituzioni politiche della democrazia? È questo il problema del nostro tempo, cui tuttavia sarebbe presunzione rispondere se non con semplici ipotesi.

La democrazia governante, nata dalle tensioni interne al gruppo nazionale, ha avuto per conseguenza di istituzionalizzare i conflitti, facendo dei meccanismi costituzionali gli strumenti della lotta per il potere. Le elezioni esplicitano una contrapposizione di classi, i parlamenti sono arene in cui si misurano forze in lotta, il governo si batte per la propria conservazione, l'opposizione mira a rovesciarlo e i partiti - che sono gli animatori di tutte queste battaglie - elaborano la loro strategia in funzione della conquista o della

conservazione del potere. Questa atmosfera di mobilitazione permanente non è favorevole allo sviluppo della società tecnologica. Quando la crescita economica, l'incremento del reddito nazionale nonché il conseguente miglioramento del tenore di vita vengono considerate finalità supreme dell'organizzazione della vita collettiva, la politica nel senso stretto del termine, con le rivalità personali fra i suoi protagonisti, i suoi programmi demagogici e il suo verbalismo, appare come un'attività insieme futile e pericolosa. Futile perché il mondo dell'economia ha le sue leggi, contro le quali non hanno possibilità di prevalere gli imperativi di un'ideologia partigiana; pericolosa perché lo sviluppo economico potrebbe essere compromesso da fermenti provocati dalle lotte politiche.

Affermare che convinzioni di questo tipo siano oggi unanimemente diffuse tra i governati sarebbe indubbiamente eccessivo; ma sarebbe altrettanto imprudente non tener conto del favore che vanno riscuotendo presso una parte dell'opinione pubblica. Sono queste convinzioni che costituiscono il supporto delle cosiddette ʿmaggioranze silenziose', le quali sono in grado, a dispetto della loro scarsa rumorosità, di determinare l'orientamento del regime. Del pari, il declino dell'istituto parlamentare - fenomeno comune a tutte le democrazie europee - testimonia anch'esso lo smarrimento della classe politica, posta di fronte a compiti che le assemblee non sono in grado di assumersi. La funzione legislativa va sfuggendo alle assemblee, perché la società tecnologica esige una regolamentazione che risponda esclusivamente a esigenze di razionalizzazione, il che esclude il confronto ideologico; e il controllo sull'attività governativa diviene loro impossibile, perché esigerebbe strumenti più sofisticati del semplice rovesciamento della compagine che è al potere. Questa sorta di paralisi si estende infine ai partiti, giacché i problemi di gestione non lasciano che scarso spazio a politiche alternative, tanto che, se si prescinde dalle soluzioni rivoluzionarie, tutti i programmi si rassomigliano. Tale è l'origine del discredito che colpisce le formazioni politiche agli occhi dell'opinione pubblica, avida più di realizzazioni che di promesse. Quanto poi all'opinione pubblica, essa a sua volta è preda del conformismo instillato dai mezzi di comunicazione di massa, agenti più o meno clandestini della società dei consumi.

Ne risulta così che l'attività degli organi statali non può più essere subordinata alle esigenze - spesso contraddittorie e passionali - espresse dalle reazioni popolari. L'origine del potere non è più sufficiente per abilitarlo ad assolvere il compito che gli incombe, giacché, pur ammettendo che la sua provenienza democratica lo renda legittimo, non per questo essa gli conferisce le competenze tecniche necessarie. Si è allora indotti a ritenere che, in una

collettività in cui benessere e progresso futuro dipendono interamente dallo Stato, questo assolva una funzione il cui contenuto e il cui stile sono determinati da dati oggettivi, cui sarebbe senz'altro dannoso sostituire l'ossequio alle passioni delle masse. La decisione politica deve dunque venire sottratta ai fattori passionali che turbano le folle e obbedire esclusivamente alla razionalità dell'analisi e del calcolo. Eravamo abituati a scorgere i fondamenti del potere nella domanda secolare: "Chi ti ha fatto re?". Ma ora, nelle società sviluppate del nostro tempo, la questione non è più di sapere chi vuole, ma di determinare ciò ch'è possibile volere e di scegliere il procedimento più sicuro per raggiungere i fini perseguiti. Posti in questi termini, i problemi politici escludono i conflitti di legittimità. L'autorità dipende più dalla capacità di realizzare i fini sociali che dal fondamento cui essa può richiamarsi. È meno importante domandarsi chi ha fatto il re che prendere in considerazione ciò ch'egli è capace di fare.

Le premesse di questa concezione di una politica passibile di un approccio razionale possono essere agevolmente rintracciate nelle profezie del sansimonismo o nella fisica sociale cara ad A. Comte. Essa si riconnette per altro verso a certe considerazioni di Marx sulla società comunista, la quale non avrà bisogno di un'autorità dirigente, perché si governerà mediante il solo giuoco della sua logica interna. Ma, a dispetto di un tale impressionante patrocinio, sembra lecito domandarsi quale posto possano ancora pretendere di avere i meccanismi della democrazia in un sistema organizzato secondo una logica così rigorosa.

Bisogna ammettere che, a livello delle opzioni fondamentali, essi non svolgono più alcun ruolo. Non si tratta infatti di scegliere il tipo di società in cui gli uomini vorrebbero vivere, ma soltanto di sviluppare e di utilizzare al massimo il potenziale di benessere materiale implicito nell'assetto economico esistente. Nello Stato funzionale la democrazia deve adeguarsi al postulato secondo cui il dinamismo e le possibilità delle società postindustriali sono tali da soddisfare le esigenze della collettività. Tuttavia una gestione razionale della società esistente è concepibile soltanto da parte di un potere che goda di un largo consenso popolare. Si sarà quindi indotti a trovarne la realizzazione nella fiducia accordata dal popolo a un uomo o a un gruppo. La democrazia sarà così salva per il fatto che il potere verrà dal popolo. Ma una tale fiducia significherà anche l'abdicazione, giacché ciò che i governati riconoscono è non tanto l'autorità dei governanti che si sono dati - ché questo tratto è comune a tutte le forme di democrazia - quanto la propria impotenza a intervenire nel

processo di formazione della decisione politica. Forte della sua sovranità, il popolo ne affida l'uso a gestori cui lascia la cura di servirsene nel modo migliore.

È in effetti questa la situazione verificatasi in Francia quando era al potere il generale De Gaulle. Forte di una legittimità personale ch'egli doveva al suo ruolo storico e che a partire dal 1962 gli sarà confermata dall'elezione a suffragio universale diretto, il capo dello Stato si faceva consegnare dal popolo - mediante il referendum - un mandato in bianco che l'autorizzava a perseguire una politica di cui egli era il solo a determinare gli obiettivi e a fissare i mezzi. L'unica denominazione, atta a definire il regime allora in vigore, è quella di democrazia plebiscitaria.

Una formula del genere è applicabile in pieno soltanto nel caso di una personalità dotata di un carisma che le permetta di sottrarsi al controllo quotidiano dei governati. Ma, anche senza arrivare a una forma così accentuata, il disinteresse dei cittadini per gli affari pubblici può condurre la democrazia a non rappresentare più che un sistema in cui il ruolo del popolo si limiti all'investitura dei governanti. Si giungerebbe così a una sorta di democrazia passiva, di democrazia consenziente.

Non si può escludere tuttavia che i cittadini ritrovino la parola, una volta che i governanti comprendano l'opportunità di farli partecipare all'elaborazione delle decisioni, giacché va notato che questa democrazia consenziente, se non è rivoluzionaria, è però litigiosa. Non è rivoluzionaria perché non mette in discussione i capisaldi fondamentali dell'ordine sociale costituito; ma - come aveva previsto Tocqueville osservando la società americana - è litigiosa perché i diversi gruppi sociali si contendono i benefici dello sviluppo economico. Ciascuno di essi mira a trarre il massimo profitto dallo sviluppo e ad ottenere dallo Stato, ch'è il promotore dell'espansione, che questa sia indirizzata a proprio vantaggio. In quest'atmosfera di mercanteggiamenti, in cui ciascuna categoria sociale si considera come un avente diritto, una guida autoritaria non riuscirebbe che a inasprire le rivendicazioni e di conseguenza a compromettere il buon funzionamento dei meccanismi economici. A ciò si deve se il potere preferisce, piuttosto che impartire ordini, negoziare con quelli che le necessità oggettive qualificano come suoi partners sociali. Ne derivano le procedure di azione concertata e le formule di partecipazione che vediamo oggi proliferare e il cui scopo è di coinvolgere nell'elaborazione della norma coloro che vi saranno soggetti.

Certo, si tratta in tali casi di istituzioni indubitabilmente democratiche, che presentano il vantaggio di spingere gli individui a pronunciarsi sui problemi concreti posti dalla vita quotidiana. Ma si converrà ch'esse escludono la discussione sulle principali scelte. Questa discussione non la si può infatti concepire se non a un livello elevato, dove gli interessi, pur senza scomparire, si articolino in termini di dottrina e dove al prendere in considerazione le rivendicazioni si accompagnino costantemente soluzioni globali atte a conciliarle. La sede in cui venivano elaborate le scelte politiche, nel senso ampio del termine, è stata sino a poco tempo fa il parlamento. È per il suo tramite che il popolo prendeva parte alle scelte che decidevano del suo destino. Ma allorché questo destino è definitivamente segnato dall'accettazione di un tipo di società - la società tecnologica e mercantile - che detta le leggi inesorabili dei meccanismi economici ai quali deve la sua vitalità, il ruolo del parlamento risulta considerevolmente indebolito. Per emanare la complessa normativa necessaria, gli uffici governativi sono più qualificati del parlamento, così come, per difendere gli interessi settoriali delle diverse categorie sociali, sono più efficaci i gruppi di pressione. I governi sono più vulnerabili di fronte a un'agitazione di piazza che a un voto parlamentare e una legge ha migliori probabilità di essere adottata se è sostenuta da uno sciopero che se è difesa da un discorso, per quanto convincente possa essere.

Se i parlamenti sono in tal modo ridotti al ruolo accademico di comparse, ciò avviene perché la concertazione e la partecipazione trovano la loro collocazione a livello della gestione, vale a dire a livello di ciò che, per convenzione, si chiama l'amministrazione. E in effetti se la democrazia ha ancora qualche possibilità di sopravvivere nelle società postindustriali, è proprio nella misura in cui, eliminando l'esoterismo dell'apparato amministrativo e rifuggendo dall'arbitrarietà delle decisioni unilaterali, lo stile democratico riuscirà a rinnovare lo spirito dell'amministrazione. ‟Vietato l'accesso al pubblico" si legge oggi sulle porte dietro le quali si decidono l'organizzazione e il funzionamento dei servizi pubblici. Ma, nel momento in cui l'amministrazione assume su di sé il destino della collettività nazionale nella sua totalità e mira a disciplinare e a razionalizzare i comportamenti di ogni suo singolo membro in vista di un fine comune, l'esigenza democratica richiede un capovolgimento della consegna. ‟Qui i cittadini sono a casa loro": questa dovrebbe essere la scritta per esprimere la necessaria trasformazione del mondo dell'amministrazione. Ormai, è all'interno di questo mondo che occorre introdurre il controllo democratico.

La democratizzazione del potere amministrativo non è certo un compito facile, in nessun paese. Oltre a una trasformazione della mentalità dei pubblici funzionari, essa presuppone nei governati una volontà di collaborazione con i vari servizi e un'autodisciplina tali da rendere superflua la tecnica degli ordini tassativi. Si tratta di condizioni realizzabili soltanto in un gruppo spiritualmente omogeneo, in cui non si discuta più della finalità del potere, ma soltanto dei mezzi più idonei al suo conseguimento. Ora, è perfettamente evidente che questa omogeneità implica l'accettazione dell'ordine sociale costituito, ossia quel regno del conformismo che la società tecnologica e mercantile instilla negli animi tramite una molteplicità di canali, dalla pubblicità all'importanza data a un certo tenore di vita. Sono proprio questi aspetti che fanno mettere in dubbio il valore autenticamente democratico di una tale democrazia consenziente, in cui i governati sono sì chiamati a partecipare alla gestione di un sistema ma non a metterne in causa il valore. La loro collaborazione assume l'aspetto di una complicità che, pur accettata e volontaria, annulla di fatto la loro libertà. Il nodo del problema non sta nei rapporti tra governati e potere e cioè nelle modalità con cui questo viene esercitato, ma va individuato direttamente nella natura della società, di cui il potere è un prodotto. Se la società obbedisce soltanto agli imperativi della crescita, se è asservita alla tecnologia, la cui ragion d'essere è il motore stesso della sua espansione (cfr. E. Jantsch, Prospective et politique, OCDE 1971, p. 57), allora davvero "la produzione e la distribuzione di una crescente quantità di beni e servizi fanno dell'ubbidienza un atteggiamento tecnologico razionale" (v. Marcuse, 1964; tr. it., p. 68).

In una tale situazione, importa poco che l'uomo possa stabilire le regole della vita comune mediante procedure democratiche, se poi egli stesso, condizionato dal suo ambiente fisico e spirituale, è asservito a una società che gli detta, oltre che i comportamenti, persino i sogni. Se ciò fosse vero, la democrazia non sarebbe ormai altro che lo strumento mediante il quale, grazie alla sonnolenta docilità degli individui e alle innumerevoli tecniche del comfort e del consumo, la tecnostruttura contemporanea si assicura il controllo del potere politico. Beninteso, una tale analisi presuppone il permanere di una situazione economica favorevole. Una crisi riaccenderebbe la lotta, giacché è nella giungla che nascono le belve; nelle fertili praterie pascolano grandi e pacifiche mandrie in attesa soltanto di pastori evoluti, abili nel mungerle a suon di musica.

Un quadro simile non è rassicurante. Esso è appena delineato e già fa paura. Paura ai partiti, i quali temono che l'illanguidirsi dello spirito di lotta porti loro via una clientela che ne

costituiva la forza. Paura ai moralisti, timorosi che una protettiva gestione statale lasci negletti i valori etici. Paura agli amici della libertà, spaventati dal regno di una tecnocrazia tanto più temibile in quanto maschererà la propria potenza sotto le apparenze della realtà. Non vediamo forse già i futurologi fingere di lasciare ai politici la scelta dell'avvenire auspicato, quando, in effetti, le loro anticipazioni, sotto la maschera di previsioni scientifiche in realtà nient'affatto neutrali, non fanno che proiettare nel futuro i valori attuali della società tecnoburocratica? Tutte queste paure convergono verso una preoccupazione comune, cioè quale sia il posto cui la democrazia possa ancora aspirare in un mondo ossessionato dall'ideologia della crescita.

Il problema, certo non vano, è tuttavia espressione di una tendenza a minimizzare la duttilità dell'idea democratica. La democrazia designa, a un tempo, l'adesione a un insieme di valori e la pratica di certe tecniche politiche. Ora, abbiamo visto come sia questi valori che queste tecniche assumano il loro significato soltanto in relazione a un ambiente e a un momento determinati. La democrazia non aveva certo lo stesso senso e non era subordinata alle stesse procedure per i minatori di Carmaux o di Anzin all'epoca del Germinal di Zola e per i membri di una colonia puritana nella Pennsylvania del XVII secolo. Sarebbe quindi altrettanto sorprendente che, in una società altamente industrializzata, dove l'economia è orientata dai consumi di massa e la cui omogeneità spirituale tende a costituirsi tramite la generalizzazione delle attività del tempo libero e delle tecniche di comunicazione audiovisive, le esigenze democratiche fossero analoghe a quelle che esprimevano le speranze del popolo all'epoca della prima rivoluzione industriale e potessero essere soddisfatte negli stessi modi.

Una volta esclusa l'ipotesi rivoluzionaria, è giuocoforza rinunciare alla concezione romantica della democrazia, quella che associava democrazia e barricate. Si tratta di una trasformazione non dissimile da quella intervenuta nel campo della difesa nazionale. Un tempo la leva in massa era considerata come una panacea: la nobiltà della causa, l'ardore delle truppe e la loro volontà di vincere dovevano bastare a tutto. Ebbene, come le caratteristiche della guerra moderna hanno portato all'abbandono di questa fiducia nell'efficacia degli assalti eroici, allo stesso modo i dati sociali, economici e politici che sono alla base delle collettività contemporanee altamente sviluppate esigono l'abbandono di una visione certo generosa, ma troppo sommaria, della democrazia. La piena conquista del potere è meno importante del suo esercizio. Occorre dunque accettare l'idea di una

democrazia di gestione, di una democrazia che richiede, un giorno dopo l'altro, nella monotonia di un compito modesto, quell'impegno di vigilanza e di applicazione che sono propri del corretto esercizio di un mestiere. Certo, la prospettiva non è esaltante, ma è necessario comprendere come sia anacronistico, in una società che ha rinunciato ai pennacchi, che l'impegno politico pretenda di conservare il suo.

Ciò che ancora non sappiamo è se la gestione di una società la cui unica finalità è quella di dispensare a tutti un benessere standardizzato non finirà per scontrarsi con una contestazione generale di questo tipo di organizzazione sociale. E, pur ammettendo che la contestazione rimanga un fatto marginale, non è affatto certo che un ordine economico e sociale animato esclusivamente dalla ricerca delle soddisfazioni materiali sia in grado di stimolare gli individui ad assumersi la responsabilità del proprio destino. Tutto dipende da loro: il nostro tempo ha bisogno non tanto di istituzioni democratiche quanto di democratici. Se gli uomini si accontenteranno, volenti o nolenti, di essere clienti del potere, la democrazia, ammesso pure che se ne rispettino i riti, non sarà che una cornice formale vuota di ogni contenuto spirituale.

Ogni riflessione sulla democrazia porta dunque all'uomo e, più precisamente, a ciò ch'egli si attende o è in diritto di attendersi dalla politica. Ora, è evidente che sotto questo profilo le sue esigenze sono sempre crescenti. Torna alla mente l'iscrizione che nel maggio 1968 si poteva leggere sui muri dei locali occupati dagli studenti: "Vogliamo nient'altro che la felicità". La felicità? Ma la felicità di chi? E a qual prezzo? Non occorre sottolineare l'ambiguità che un tale obiettivo riverbera sulle istituzioni e la situazione non agevole in cui pone i governanti. Certo, si potrebbe sostenere che questi altro non fanno che assumere il ruolo del potere; energia di una rappresentazione dell'ordine desiderabile (v. Burdeau, 19702, t. I, pp. 263 ss.), il potere è appunto il promotore di essa nell'ordinamento giuridico positivo. Nella democrazia questa rappresentazione è esplicita, perché viene apertamente formulata dal popolo. Il potere è tenuto a ispirarvisi abrogando le norme corrispondenti alle strutture sociali sorpassate e garantendo contemporaneamente, con l'introduzione di nuove norme, la sicurezza di quelle relazioni che la vita comune comporta. Così facendo il potere obbedisce alla dialettica dell'ordine e del movimento che, come sappiamo, è il ritmo normale dell'azione politica.

Ciò è verissimo. Solo che il compito dei governanti delle democrazie contemporanee viene complicato dal fatto che l'ordine e il movimento non s'incarnano in due campi nettamente

differenziati. Certo, forze risolutamente conservatrici o incondizionatamente rivoluzionarie esistono ancora; ma la maggioranza dei governati vuole insieme l'ordine e il movimento. Questa duplice esigenza inoltre non esprime un'aspirazione più o meno vaga e discreta.

Nei confronti dell'ordine si propende spesso proprio per ciò che questo ha di più arcaico, di più impermeabile al mutamento, foss'anche incontestabilmente benefico. E, analogamente, il movimento auspicato non si risolve in una correzione dell'ordine costituito, ma mira a un rinnovamento totale delle strutture sociali esistenti: è il movimento proprio di un progetto rivoluzionario.

Questa contraddizione è intrinseca alla democrazia governante: essa, infatti, attribuendo una sovranità effettiva al popolo reale, riconosce con ciò stesso all'individuo il diritto di far valere politicamente la pluralità delle tensioni che lo costituiscono quale esso è. Ma va anche detto che la contraddizione emerge nel regime politico, perché esiste innanzitutto nell'uomo. Certo, la scienza politica non ha atteso la nostra epoca per scoprire la dualità degli esseri che portiamo in noi stessi. Per convincersene basti ricordare la distinzione fatta da Rousseau tra cittadino e ʿuomo di natura'. D'altra parte, se Rousseau e con lui i teorici della democrazia governata avevano ben individuato i due personaggi, era per impedire a uno di essi l'accesso alla scena politica: l'ʿuomo di natura' era infatti bandito da questa proprio perché avrebbe rischiato di introdurvi le contraddizioni connesse con la sua situazione concreta. Il cittadino, inoltre, il solo qualificato a volere politicamente, era un essere la cui dignità era commisurata al suo disprezzo per le contingenze. Ben diverso è l'uomo cui la democrazia governante dà la parola. Egli non solo è l'uomo totale, cui non si domanda di distaccarsi dai condizionamenti deterministici che lo modellano nella vita quotidiana, ma è anche un uomo nel quale l'appartenenza alla società tecnologica sviluppa una coscienza dilacerata.

In quanto trova la sua collocazione nella società nella sua interezza, quest'uomo è conquistato all'euforia ch'essa produce. Diversamente dalle società tradizionali, le società contemporanee altamente sviluppate non schiacciano i loro membri sotto il peso di una eredità; esse li stimolano piuttosto a costruirsi da sé la loro prigione. Li incatenano con i godimenti ch'essi ricercano e si assicurano così la loro docilità. Condizionato dai sogni che tali società alimentano in lui, nonché dal modesto benessere ch'esse gli procurano, l'individuo ne accetta i valori, ne condivide le credenze, è pronto a difenderne l'ordine. Ma, nel contempo, egli è anche l'uomo prigioniero di una situazione specifica: quella del

lavoratore di fabbrica, quella dell'intellettuale inquieto, quella del piccolo commerciante minacciato dalle concentrazioni industriali. Egli è cioè ancora l'uomo di una classe e in quanto tale avverte i disagi propri di questa situazione e ne prova un sentimento di frustrazione. È appunto in questo ambiente che immediatamente lo circonda che l'individuo è maggiormente sensibile all'appello del movimento. Ma non si tratta di un appello decisivo, perché è controbilanciato dal conformismo spirituale e dall'indolenza politica che la società globale impone ai suoi membri.

Sarebbe dunque un errore rappresentare l'opposizione tra l'ordine e il movimento come un vallo profondo che divida coloro che protestano da coloro che accettano. Se così fosse, nella pratica della democrazia tutto sarebbe semplice: una frontiera separerebbe i due campi e i governanti, soggetti al rapporto di forze esistente, sarebbero gli strumenti del vincitore. Una tale dicotomia fu certamente valida per le lotte politiche di ieri. Ma ha cessato di esserlo oggi, giacché, a parte casi che, per numerosi che siano, sono pur sempre marginali, la linea di demarcazione non separa più fisicamente due collettività: essa passa all'interno di ciascuno di noi, lasciandovi l'uno accanto all'altro l'uomo dell'adesione e l'uomo del rifiuto. È questa l'ambiguità della democrazia contemporanea: il popolo, che in essa è padrone, in essa vive nell'irresolutezza.

Enciclopedia delle scienze sociali (1992)

Democrazia

di Giovanni Sartori

sommario: 1. Premessa. 2. Democrazia politica, sociale, economica. 3. La democrazia dei Greci. 4. Tra antichi e moderni. a) Sovranità popolare. b) Il principio di maggioranza. c) L'individuo-persona. 5. La democrazia liberale. 6. Lo Stato dei partiti. 7. La teoria competitiva della democrazia. 8. Libertà ed eguaglianza. a) Libertà 'da' e autonomia. b) Eguali trattamenti ed eguali esiti. 9. Maggioranza e minoranza. a) Maggioranza 'limitata'. b) Oligarchia, stratarchia e poliarchia. c) Il problema dell'intensità. d) Democrazia consociativa e neocorporativismo. 10. Le condizioni della democrazia. a) Fattori facilitanti. b) Democrazia e mercato. 11. Democrazia e no. □ Bibliografia.

1. Premessa

Il termine democrazia compare per la prima volta in Erodoto e sta per dire, traducendo letteralmente dal greco, potere (kratos) del popolo (demos). Ma dal III secolo a.C. al XIX secolo 'democrazia' ha subito una lunga eclisse. L'esperienza delle democrazie antiche fu relativamente breve ed ebbe un decorso degenerativo. Aristotele classificò la democrazia tra le cattive forme di governo, e la parola democrazia divenne per oltre duemila anni una parola negativa, derogatoria. Per millenni il regime politico ottimale venne detto 'repubblica' (res publica, cosa di tutti), non democrazia. Kant ripeteva una comune opinione quando scriveva, nel 1795, che la democrazia "è necessariamente un dispotismo"; e dello stesso avviso erano i padri costituenti degli Stati Uniti. Nel Federalista Hamilton parla sempre di "repubblica rappresentativa", mai di democrazia (salvo che per condannarla). Anche la Rivoluzione francese si richiamava all'ideale repubblicano, e solo Robespierre, nel 1794, usò 'democrazia' in senso elogiativo, assicurando così la cattiva reputazione della parola per un altro mezzo secolo. Com'è che d'un tratto, dalla metà del XIX secolo in poi, la parola torna in auge e man mano acquista un significato apprezzativo? La risposta - vedremo - è che la democrazia dei moderni, la democrazia che pratichiamo oggi, non è quella degli antichi.Oggi 'democrazia' è una abbreviazione che sta per liberal-democrazia. E mentre il discorso sulla democrazia degli antichi è relativamente semplice, il discorso sulla democrazia dei moderni è complesso. Separiamone tre aspetti. Per un primo rispetto la democrazia è un principio di legittimità. Per un secondo, la democrazia è un sistema politico chiamato a risolvere problemi di esercizio (non soltanto di titolarità) del potere. Per un terzo, la democrazia è un ideale.

1. La democrazia come principio di legittimità è anche l'elemento di continuità che collega il nome greco con la realtà del XX secolo. La legittimità democratica postula che il potere deriva dal demos, dal popolo, e che si fonda sul consenso 'verificato' (non presunto) dei cittadini. La democrazia non accetta auto-investiture, e tantomeno accetta che il potere derivi dalla forza. Nelle democrazie il potere è legittimato (nonché condizionato e revocato) da libere e ricorrenti elezioni. Fin qui, peraltro, abbiamo stabilito soltanto che il popolo è

titolare del potere. E il problema del potere non è soltanto di titolarità; è soprattutto di esercizio.

2. Finché un'esperienza democratica si applica a una collettività concreta, di presenti, di persone che interagiscono faccia a faccia, fino a quel momento titolarità ed esercizio del potere possono restare congiunti. In tal caso la democrazia è davvero autogoverno. Ma in quanti ci possiamo davvero autogovernare? Gli Ateniesi che deliberavano in piazza si aggiravano, si stima, tra i mille e i duemila. Ma se e quando il popolo diventa di diecine o anche di centinaia di milioni di persone, qual è l'autogoverno che ne può risultare?

È il problema risollevato, negli anni sessanta, dal rilancio della formula della democrazia 'partecipativa'. Il cittadino partecipante è il cittadino che esercita in proprio, per la quota che gli spetta, il potere di cui è titolare. L'esigenza di stimolare la partecipazione del cittadino è sacrosanta. La domanda resta: quanto grande, o quanto piccola, è la quota di esercizio del potere che spetta al cittadino che si autogoverna? Un quarantamilionesimo? Un centomilionesimo? John Stuart Mill (v., 1859; tr. it., p. 26) esattamente osservava che l'autogoverno in questione non è, in concreto, "il governo di ciascuno su di sé, ma il governo su ciascuno da parte di tutti gli altri", e ne ricavava che il problema non era più - nella democrazia estesa ai grandi numeri - di autogoverno, sebbene di limitazione e controllo sul governo. Inutile illudersi: la democrazia 'in grande' non può che essere una democrazia rappresentativa che disgiunge la titolarità dall'esercizio per poi ricollegarli a mezzo dei meccanismi rappresentativi di trasmissione del potere. L'aggiunta di taluni istituti di democrazia diretta - quali il referendum e l'iniziativa popolare delle leggi - non toglie che le nostre siano democrazie indirette governate da rappresentanti.

3. A questa constatazione si può rispondere che la democrazia come è (nel fatto) non è la democrazia come dovrebbe essere, e che la democrazia è, prima di tutto e sopra tutto, un ideale. Tale è, in larga misura, la democrazia come autogoverno, come governo del popolo in persona propria su se stesso. Tale è la democrazia egualitaria, e cioè ricondotta a un ideale generalizzato di sempre maggiore eguaglianza. Un elemento ideale o normativo è davvero costitutivo della democrazia: senza tensione ideale una democrazia non nasce e, una volta nata, rapidamente si affloscia. Più di qualsiasi altro regime politico la democrazia va controcorrente, contro le leggi inerziali che governano gli aggregati umani. Le monocrazie, le autocrazie, le dittature, sono facili, ci cascano addosso da sole; le democrazie sono difficili, debbono essere promosse e 'credute'.

Posto che senza democrazia ideale non vi sarebbe democrazia reale, il problema diventa: com'è che gli ideali si rapportano alla realtà, com'è che un dover essere si converte in essere? Gran parte del dibattito sulla democrazia verte, più o meno consapevolmente, su questa domanda. Se fosse realizzato, un ideale non sarebbe più tale. E tanto più una democrazia si democratizza, tanto più la posta sale. Ma fino a che punto può esser alzata? L'esperienza storica insegna che a ideali smisurati corrispondono sempre catastrofi pratiche. Comunque sia, in nessun caso la democrazia così com'è (definita descrittivamente) coincide, né coinciderà mai, con la democrazia per come vorremmo che fosse (definita prescrittivamente). La distinzione testé menzionata tra democrazia in senso descrittivo e democrazia in senso prescrittivo è importante non solo perché centra il dibattito sulla democrazia, ma anche perché ci aiuta a impostarlo correttamente. Dopo la seconda guerra mondiale si è sostenuto che le democrazie sono due, che al tipo occidentale si contrapponeva una democrazia 'popolare' più autentica. L'autodeflagrazione, tra il 1989-1991, dei sistemi comunisti dell'Est europeo e dello stesso regime sovietico ha risolto la questione: la cosiddetta democrazia 'reale' (comunista) tale non era. Ma è pur sempre importante capire com'è che la tesi delle 'due democrazie' sia stata dimostrata e creduta. Una corretta impostazione avrebbe richiesto un confronto tra i due casi condotto - giusta la distinzione tra prescrizioni e descrizioni - due volte: una volta tra gli ideali, e una volta tra i fatti. Ma i sostenitori della democrazia comunista hanno invece incrociato le accoppiate, paragonando gli ideali (non realizzati) del comunismo con i fatti (e i misfatti) delle democrazie liberali. In questo modo si vince sempre; ma solo sulla carta. La democrazia alternativa dell'Est era un ideale senza realtà. La sola democrazia che esiste e che merita questo nome è la democrazia liberale.

2. Democrazia politica, sociale, economica

Da sempre la parola democrazia ha indicato una entità politica, una forma di Stato e di governo; e questa resta l'accezione primaria del termine. Ma siccome oggi parliamo anche di democrazia sociale e di democrazia economica, è bene stabilire subito che cosa di volta in volta s'intenda.La nozione di democrazia sociale si pone con Tocqueville nella sua Democrazia in America. Visitando gli Stati Uniti nel 1831 Tocqueville fu soprattutto colpito

da uno 'stato della società' che l'Europa non conosceva. Si ricordi che a livello di sistema politico gli Stati Uniti si dichiaravano allora una repubblica, non ancora una democrazia. E dunque Tocqueville percepì la democrazia americana in chiave sociologica, come una società caratterizzata da eguaglianza di condizioni e prepotentemente guidata da uno 'spirito egualitario'. In parte quello spirito egualitario rifletteva l'assenza di un passato feudale; ma esprimeva anche una caratteristica profonda dello spirito americano. Democrazia non è dunque, qui, il contrario di regime oppressivo ma di 'aristocrazia': una struttura sociale orizzontale al posto di una struttura sociale verticale. Dopo Tocqueville è segnatamente Bryce che meglio raffigura la democrazia come un ethos, un modo di vivere e convivere, e quindi come una generale condizione della società. Per Bryce (v., 1888) democrazia è sì, prioritariamente, un concetto politico. Ma anche per lui la democrazia americana era caratterizzata da 'eguaglianza di stima', da un ethos egualitario che si risolveva nell'eguale valore che le persone si riconoscono l'un l'altra. Nell'accezione originaria della dizione, dunque, 'democrazia sociale' denota una 'democratizzazione fondamentale', una società il cui ethos richiede ai propri membri di vedersi e trattarsi come socialmente eguali.

Dall'accezione originaria si ricava facilmente un secondo significato di 'democrazia sociale': l'insieme delle democrazie primarie - piccole comunità e associazioni volontarie concrete - che innervano e alimentano la democrazia a livello di base, a livello di società civile. In questo riferimento una dizione pregnante è quella di 'società multi-gruppo', strutturata in gruppi volontari che si autogovernano. Qui, dunque, democrazia sociale sta per l'infrastruttura di microdemocrazie che fa da supporto alla macrodemocrazia d'insieme, alla sovrastruttura politica. Di recente si è affermato anche un uso generico di 'democrazia sociale', che si affianca alle nozioni altrettanto generiche di Stato sociale e di giustizia sociale. Se tutto è, o deve essere, 'sociale', occorre che anche la democrazia lo sia. A detta di Georges Burdeau (v., 1977, p. 54), "la democrazia sociale mira all'emancipazione dell'individuo da tutte le catene che lo opprimono". Ma lo stesso può essere detto dello Stato sociale, dello Stato di giustizia, dello Stato del benessere, di 'democrazia socialista' e anche, ovviamente, dell'eguaglianza. E dunque l'accezione generica poco o nulla aggiunge al discorso.

'Democrazia economica' è, a prima vista, dizione che si spiega da sola. Ma solo a prima vista. Dal momento che la democrazia politica fa pernio sull'eguaglianza giuridico-politica, e che la democrazia sociale verte primariamente sull'eguaglianza di status, in questa

sequenza democrazia economica sta per eguaglianza economica, per il pareggiamento degli estremi della povertà e della ricchezza, e quindi per ridistribuzioni che perseguono un benessere generalizzato. Questa è l'interpretazione che potremmo dire intuitiva della dizione. Ma 'democrazia economica' acquista un significato preciso e caratterizzante sub specie di 'democrazia industriale'.Il concetto risale a Sidney e Beatrice Webb (v., 1920), che nel 1897 scrissero Industrial democracy, una massiccia opera successivamente coronata a livello di sistema politico da una più smilza Constitution for the socialist commonwealth of Great Britain. Qui l'argomento è nitido. Democrazia economica è democrazia sul posto di lavoro e nell'organizzazione-gestione del lavoro. Nella società industriale il lavoro si concentra nelle fabbriche e dunque è nella fabbrica che occorre immettere la democrazia. Così al membro della città politica, al polites, subentra il membro di una concreta comunità economica, il lavoratore; e a questo modo si ricostituisce la microdemocrazia, o meglio s'instaura una miriade di microdemocrazie nelle quali si dà insieme titolarità ed esercizio del potere. Nella sua forma compiuta la democrazia industriale si configura dunque come l'autogoverno del lavoratore nella propria sede di lavoro, dell'operaio nella propria fabbrica; un autogoverno 'locale' che dovrebbe essere integrato a livello nazionale da una 'democrazia funzionale', e cioè da un sistema politico fondato su criteri di rappresentanza funzionale, di rappresentanza per mestieri e competenze.In pratica la democrazia industriale ha trovato la sua incarnazione più avanzata nell' 'autogestione' iugoslava, un'esperienza che è ormai da ritenere fallita in chiave economica e fallace in chiave politica; e trova oggi la sua progettazione più ardita, in Svezia, nel piano Meidner (che peraltro resta ancora un progetto). Di regola, e con maggior successo, la democrazia industriale si è assestata su formule di partecipazione operaia alla conduzione dell'azienda - la Mitbestimmung tedesca - e su pratiche istituzionalizzate di consultazione tra direzioni aziendali e sindacati. Una via alternativa è l'azionariato operaio, che può sì essere concepito e disegnato come una forma di democrazia industriale, ma che di per sé comporta comproprietà e partecipazione al profitto piuttosto che democratizzazione.

Democrazia economica si presta anche a essere intesa, generalissimamente, come la visione marxista della democrazia, in funzione della premessa che la politica e le sue strutture sono soltanto 'sovrastrutture' che riflettono un sottostante Unterbau economico. Che il molto discorrere di democrazia economica sia di lata ispirazione marxista, e cioè che discenda dall'interpretazione materialistica della storia, è fuor di dubbio. Tuttavia le 'teorie

economiche della democrazia' propriamente dette e precisamente formulate, che esordiscono con Anthony Downs (v., 1957) e che sono poi state sviluppate, in genere, in chiave di social choice, di teoria delle scelte sociali, provengono da economisti, e non hanno alcun sottinteso marxista: si avvalgono di concetti e analogie della scienza economica per interpretare i processi politici (v. Buchanan e Tullock, 1962; v. Riker, 1982).Il fatto è che il marxismo - quanto meno da Marx a Lenin - gioca bene contro la democrazia che dichiara capitalistica e borghese; ma gioca male in casa propria, e cioè quando si tratta di spiegare quale sia la democrazia che rivendica per sé, la democrazia del comunismo realizzato. Lenin in Stato e rivoluzione dice e disdice; ma alla fine la sua conclusione è che il comunismo, abolendo la politica, abolisce al tempo stesso la democrazia. Nel testo che più fa testo, dunque, il marxismo non dispiega una democrazia economica. E il punto da ribadire è che democrazia economica e teoria economica della democrazia sono, a dispetto della prossimità delle dizioni, cose del tutto estranee l'una all'altra.Poste le distinzioni, qual è il rapporto tra democrazia politica, democrazia sociale e democrazia economica? Il rapporto è che la prima è la condizione necessaria delle altre. Le democrazie in senso sociale e/o economico estendono e completano la democrazia in senso politico; sono anche, quando esistono, democrazie più autentiche, visto che sono microdemocrazie, democrazie di piccoli gruppi. Peraltro, se non si dà democrazia a livello di sistema politico, le piccole democrazie sociali e di fabbrica rischiano a ogni momento di essere distrutte o imbavagliate. Per questo 'democrazia' senza qualificazioni sta per democrazia politica. Tra questa e le altre democrazie la differenza non è solo tra un'accezione stretta e un'accezione lata del concetto di democrazia; è soprattutto che la democrazia politica è sovraordinata e condizionante; le altre sono subordinate e condizionate. Se manca la democrazia maggiore facilmente mancano le democrazie minori. Il che spiega perché democrazia sia sempre stato un concetto preminentemente svolto e teorizzato a livello di sistema politico.

3. La democrazia dei Greci

Esiste continuità tra democrazia degli antichi e democrazia dei moderni? Chi oggi rivendica l''ideale classico' di democrazia suppone di sì. Fermiamo, allora, le differenze e la distanza. La democrazia greca, così come veniva praticata in Atene nel corso del IV secolo a.C.,

incarna la massima approssimazione possibile del significato letterale del termine: il demos ateniese ebbe allora più kratos, più potere, di quanto ne abbia mai avuto qualsiasi altro popolo. Nell'agorà, nella piazza, i cittadini ascoltavano e poi decidevano per acclamazione. Tutto qui? No. La polis era sì un'entità relativamente semplice; ma non tanto semplice da risolversi senza residuo in un'assemblea cittadina (ekklesia). La componente assembleare, e per essa l'autogoverno diretto dei cittadini, costituiva la parte appariscente più che la parte efficiente della gestione della città. Intanto esisteva anche una bulè, un consiglio di 500 membri; e la sostanza risiedeva - secondo Aristotele - nel fatto che "tutti comandavano a ciascuno, e ciascuno comandava a sua volta a tutti" (Politica, 1317b), vale a dire in un esercizio del potere effettivamente e largamente distribuito mediante una rapida rotazione nelle cariche pubbliche. Anche così, 'tutti' non erano mai davvero tutti: nemmeno quando il totale è appena di 30.000 cittadini su una popolazione complessiva, al massimo, di 300.000. Eppure l'approssimazione si dava; e si dava perché la maggior parte delle cariche pubbliche era sorteggiata. Tutti si autogovernavano a turno, dunque, nell'accezione probabilistica del termine, in chiave di eguali probabilità. Più e meglio di così, in sede di diffusione generalizzata di esercizio del potere, non si saprebbe davvero come fare.

Ciò posto, giova inquadrare la democrazia degli antichi nella classica tripartizione aristotelica delle forme di governo: governo di uno, dei pochi, dei molti. Per Aristotele la democrazia è la forma corrotta del governo dei molti: tale perché nella democrazia i poveri governano nell'interesse proprio (invece che nell'interesse generale). La democrazia definita come "governo dei poveri a proprio vantaggio" ci colpisce come una straordinaria anticipazione di modernità, come una visione socioeconomica di democrazia. Ma non è così. Intanto, potrebbe sembrare che Aristotele arrivi ai poveri perché i più, i molti, sono poveri. Ma Aristotele avverte che una democrazia sarebbe tale anche se i poveri fossero in minor numero. Il punto è che l'argomento è logico. Aristotele costruisce la sua tipologia complessiva su due criteri: il numero dei governanti, più l'interesse che essi servono (generale o proprio). Così il governo di uno si sdoppia in monarchia (buona) e tirannide (cattiva); il governo dei pochi in aristocrazia (buona) e oligarchia (cattiva perché governo dei ricchi a proprio vantaggio); e il governo dei molti in politeia (buona) e democrazia (cattiva). Quella di Aristotele non era dunque una definizione economica della democrazia, ma uno dei tre casi possibili di malgoverno, di governo nell'interesse proprio.

Meccanismo logico a parte, Aristotele registrava la parabola degenerativa dell'esperienza greca. All'inizio la democrazia era isonomia (che Erodoto, Storie, III, 80, dichiarava, alla metà del V secolo a.C., "il nome di tutti più bello"), eguali leggi, regole eguali per tutti: il che sottintendeva un governo delle leggi (così Aristotele, Politica, 1287a: "è preferibile che governi il nomos, più che qualunque cittadino"). Ma a un secolo da Erodoto il demos aveva già travolto il nomos facendo e disfacendo leggi a suo piacimento; cosicché alla fine troviamo soltanto una città polarizzata e spaccata dal conflitto tra poveri e ricchi. La democrazia ateniese finisce, diremmo noi, nella lotta di classe. Ed è un esito che non sorprende. Il cittadino era tale a tempo pieno. Ne risultava un'ipertrofia della politica in corrispondenza di un'atrofia dell'economia. Il 'cittadino totale' creava un uomo sbilanciato. Da quanto sopra si evince che la democrazia indiretta, e cioè rappresentativa, non è soltanto un'attenuazione della democrazia diretta; ne è anche un correttivo. Un primo vantaggio del governo rappresentativo è che un processo politico tutto intessuto di mediazioni consente di sfuggire alle radicalizzazioni elementari dei processi diretti. E il secondo vantaggio è che la partecipazione non è più una conditio sine qua non; anche senza 'partecipazione totale' la democrazia rappresentativa pur sempre sussiste come sistema di controllo e di limitazione del potere. Il che consente alla società civile, intesa come società prepolitica, come sfera autonoma e autosufficiente, di dispiegarsi come tale. Insomma, il governo rappresentativo libera a fini extrapolitici, di attività economica o altra, l'enorme insieme di energie che la polis assorbiva nella politica. Chi torna oggi a esaltare la democrazia partecipativa non ricorda che nella città antica al lavoro attendevano gli schiavi e che la polis sprofondò in un vortice di troppa politica.

4. Tra antichi e moderni

a) Sovranità popolare

La differenza tra democrazia diretta dei Greci e democrazia rappresentativa dei moderni è anche, e forse ancor più, differenza di distanza storica. Per cogliere questa distanza si deve guardare a quel che nel IV secolo a.C. ancora non c'era, rispetto a quel che si aggiunge dopo, alle acquisizioni successive. Cominciando dalla teoria della sovranità popolare, che è di elaborazione medievale e che si rifà al diritto pubblico romano. Possibile che la nozione

di sovranità popolare fosse ignota ai Greci? Dopotutto - si potrebbe osservare - la loro democrazia diretta era l'esatto equivalente di un sistema interamente risolto nella sovranità popolare. Appunto: siccome la loro sovranità popolare era tutto e riassorbiva tutto, proprio per questo la nozione non venne scorporata. Inoltre, il populus dei Romani non era il demos dei Greci. Tra l'altro, nella misura in cui il demos di Aristotele e anche di Platone si identificava con i poveri, nella stessa misura quel demos non era l'intero (l'insieme di tutti i cittadini), ma una parte dell'intero; laddove il populus dei Romani erano tutti, e per di più un tutto estendibile, man mano che populus diventava un concetto giuridico, extra moenia, al di fuori delle mura della città. Così mentre il demos finiva con la fine della piccola città, il populus si poteva estendere per quanto si estendeva lo spazio della res publica.Comunque sia, il punto è che la dottrina della sovranità popolare pone la distinzione - ignota ai Greci - tra titolarità ed esercizio del potere, e trova la sua distintività e ragion d'essere nel contesto di quella distinzione. Per i Greci titolarità ed esercizio erano la stessa cosa: la distinzione non era per loro necessaria. Lo stesso valeva per i 'barbari'. Il mondo che attorniava i Greci, e che finì per travolgerli, poteva soltanto essere, ai loro occhi, un mondo ferreamente sottoposto al dispotismo. E la distinzione tra titolarità ed esercizio del potere è tanto irrilevante nel contesto dei regimi dispotici - quale l'Impero persiano - quanto lo è nel contesto di una democrazia diretta.

Ma la prospettiva dei giuristi medievali era diversa. È vero che anche la repubblica dei Romani era finita in dispotismo, nella sottomissione del populus al princeps, agli imperatori. Ma per lungo tempo i Romani erano stati, a loro modo, liberi. Pertanto i glossatori medievali non potevano accettare l'inevitabilità del dispotismo così come l'avevano intesa i Greci. E la dottrina della sovranità popolare emerge nel contesto di un dominio dispotico che non poteva più essere visto come 'naturale'. Per un verso doveva essere legittimato; per l'altro poteva essere limitato. Nel Digesto Ulpiano aveva stabilito che quod principi placuit, legis habet vigorem (D. I. 4,1), che quel che piace al principe diventa legge; ma diceva anche che il principe ha tale potestà perché il popolo gliel'ha conferita.Conferita in che modo, a che titolo? Per gli uni - noi diremmo i fautori dell'assolutismo - tra popolo e principe era avvenuta una translatio imperii, e cioè un trasferimento non revocabile del potere del popolo al principe. Per gli altri (invero una minoranza), non c'era translatio, ma solo concessio imperii: la trasmissione era solo di esercizio, non di titolarità; e il titolare, il popolo, 'concedeva' tale esercizio mantenendo il

diritto di revocarlo. L'essenziale resta che sia per gli uni come per gli altri la titolarità del potere non nasceva nel principe e con lui: gli veniva da trasferimento o concessione del popolo.Poco importa che per secoli e secoli abbiano operato, nel fatto, regimi di translatio. Anche così in teoria erano già poste le premesse che consentivano di superare la microdemocrazia cittadina, e di attuare sistemi a legittimazione democratica nei quali il titolare del potere, il popolo, si limita a 'concedere' l'esercizio. Nel Defensor pacis di Marsilio da Padova, nella prima metà del XIV secolo, quel disegno è già precisato: il potere di fare le leggi, che è il potere principale, spetta unicamente al popolo o alla sua valentior pars, che concede ad altri, alla pars principans, soltanto il potere (revocabile) che noi diremmo esecutivo, il potere di governare nell'ambito della legge.

b) Il principio di maggioranza

Che il principio di maggioranza fosse ignoto ai Greci può stupire non meno della tesi che essi ignorassero il principio della sovranità popolare. Si capisce che nell'ekklesia vinceva, di fatto, il voto o l'acclamazione dei più; ma quel fatto era un espediente pratico lasciato passare senza riconoscimento ufficiale, senza una dottrina di sostegno. Fino a Locke il principio sostenuto dalla dottrina è stato l'unanimità, non il diritto della maggioranza di prevalere su una o più minoranze. Restando alla polis, occorre capire bene che l'unità politica dei Greci non era una città-Stato (e ancor meno uno Stato nell'accezione moderna del termine) ma una città-comunità, una koinonia, un'autentica Gemeinschaft nella quale i cittadini vivevano in simbiosi con la loro città, alla quale erano avvinti non solo da un comune destino di vita e di morte (i vinti venivano allora passati a filo di spada o venduti come schiavi), ma anche da un sistema di valori che era indifferenziatamente etico-politico. La città greca si fondava - lo ripetono Platone, Aristotele e Demostene - sull'homonoia, su uno spirito comune, una concordia civica che si fondava a sua volta sulla philia, sull'amicizia. Riconoscere il principio di maggioranza sarebbe, in questo contesto, come validare un principio di disunione, la divisione che porta la città alla rovina. Se è vero (sempre a detta di Aristotele) che la polis non si traduce in homophonia, deve pur sempre consistere di symphonia, deve pur sempre essere, per essere, un tutto armonioso. E l'armonia, alla pari della homonoia, non può accogliere un diritto di maggioranza.

Le tecniche elettorali che vennero poi inizialmente attuate nei comuni medievali non ci arrivano dunque dai Greci (i quali, di regola, sorteggiavano), ma dagli ordini religiosi, dai monaci arroccati nei loro conventi-fortilizi, che nell'alto Medioevo si trovarono a dover eleggere i propri superiori. Non potendo ricorrere né al principio ereditario, né a quello della forza, a loro non restava che eleggere votando. Ma i monaci eleggevano un capo assoluto. Era una scelta grave e importante. Così dobbiamo all'arrovellarsi dei monaci il voto segreto e l'elaborazione di regole di voto maggioritarie. Ma, per loro e poi per tutto il Medioevo e il Rinascimento, la maior pars doveva pur sempre restare congiunta con la melior pars, con la parte migliore. E, alla fine, l'elezione doveva pur sempre risultare unanime (i riottosi venivano sgridati, e anche bastonati). Regole maggioritarie sì; ma diritto di maggioranza no. Il principio consacrante, fino a Locke, era e restava l'unanimità.La svolta avviene con Locke perché con lui il diritto della maggioranza si inserisce in un sistema costituzionale che lo disciplina e controlla. Ma il catalizzatore fu l'emergere di una concezione 'pluralistica' dell'ordine politico. Alla fine del XVII secolo dalle macerie e dagli orrori delle guerre religiose era scaturito l'ideale della tolleranza, mentre la fede cattolica si frammentava nelle sette protestanti. Su queste e altre premesse si venne lentamente affermando l'opinione che la diversità e anche il dissenso sono compatibili con la tenuta dell'insieme, l'idea che la concordia può anche essere discorde, l'idea della concordia discors. In questo caso, la cosa pubblica può essere articolata e anche disarticolata in maggioranze e minoranze. E la regola di maggioranza consente al popolo di uscire dal limbo della finzione giuridica per diventare un soggetto concretamente operante. Se si decide a maggioranza, e la maggioranza decide, allora anche un soggetto collettivo qual è il popolo ha modo di agire e decidere.

c) L'individuo-persona

I regimi democratici sono a un tempo regimi liberi, regimi di libertà. Ma libertà di chi? "Ateniesi e Romani erano liberi - notava Hobbes (Leviatano, XXI) - vale a dire, le loro città erano libere". Fustel de Coulanges (v., 1864; tr. it., vol. I, p. 325) è l'autore che sostiene al riguardo la tesi estrema: "Avere diritti politici, votare, nominare magistrati, poter essere arconte, ecco ciò che [nelle città antiche] si chiamava libertà; ma non per questo l'uomo è meno asservito allo Stato". Al che si oppone che quantomeno all'epoca di Pericle la libertà individuale dell'Ateniese era assoluta. Chi ha ragione? La controversia, che risale alla

celebre orazione del 1819 di Benjamin Constant su La libertà degli antichi comparata a quella dei moderni, è sterile se non facciamo capo alla concezione dell'uomo degli antichi. Nel definire l'uomo un animale politico Aristotele dichiarava la propria antropologia: egli intendeva che l'uomo è compiutamente tale in quanto vive nella polis e la polis vive in lui. Nel vivere politico i Greci non vedevano una parte o un aspetto della vita: ne vedevano la pienezza e l'essenza. L'uomo non-politico era per i Greci un idion, un essere incompleto e carente (il nostro 'idiota') la cui insufficienza stava, potremmo dire, nella sua debolezza di polis. Insomma, per i Greci l'uomo era, senza residuo, il polites, il cittadino, e la città precedeva il cittadino: era il polites a dover servire la polis, non la polis il polites. Per noi non è così. Noi non riteniamo che i cittadini siano al servizio dello Stato, ma che lo Stato (democratico) sia al servizio dei cittadini. Nemmeno riteniamo che l'uomo si risolva nella politicità, che il cittadino sia 'tutto l'uomo'. Riteniamo invece che la persona umana, l'individuo, sia un valore in sé, indipendentemente dalla società e dallo Stato. Tra noi e gli antichi, dunque, tutto si ribalta. Si ribalta perché nel frattempo c'è stato il cristianesimo, il Rinascimento, il giusnaturalismo e, alla fin fine, tutta la lunga meditazione filosofica e morale che si conclude con Kant. Detto in breve, il mondo antico non conosceva l'individuo-persona, non pregiava il 'privato' (privatus, in latino, è privazione, togliere) come sfera morale e giuridica 'liberante' e promotrice di autonomia, di autorealizzazione.

C'è oggi chi spregia la scoperta dell'individuo e del suo valore usando 'individualismo' in senso derogatorio. Forse troppo individualismo è cattivo; e certo l'individualismo si manifesta in forme deteriori. Ma al tirare delle somme non dovrebbe sfuggire che il mondo che non riconosce valore all'individuo è un mondo spietato, disumano, nel quale uccidere è normale, normale come morire. Era così anche per gli antichi; non più per noi. Per noi uccidere è male; male perché la vita di ogni individuo conta, vale, è sacra. È questa attribuzione di valore che ci rende umani, che ci fa rifiutare la crudeltà degli antichi e, ancor oggi, delle società non-individualistiche. Dunque gli Ateniesi erano liberi o no? Sì; ma non alla stregua del nostro concetto di libertà individuale. Certo, l'età aurea della democrazia ateniese può essere resa come una poliedrica esplosione di spirito individuale. Certo, i Greci hanno fruito di uno spazio privato che era tale nel fatto. Ma i Greci non possedevano (non era per loro possibile conoscerlo) quel concetto di libertà del singolo che si riassume nella formula del 'rispetto dell'individuo-persona'. Quando si nega, allora, che i Greci fossero individualmente liberi si intende dire che nelle loro città l'individuo era indifeso e in balia

della collettività. L'individuo non aveva 'diritti', e non fruiva in alcun senso di 'difesa giuridica'. La sua libertà si risolveva senza residuo nella sua partecipazione al potere e nell'esercizio collettivo del potere. A quel tempo era molto. Ma nemmeno a quel tempo 'garantiva' l'individuo. Né si riteneva, a quel tempo, che l'individuo fosse da garantire o che avesse diritti individuali da far valere.Si aggiunga che nelle condizioni moderne nemmeno gli antichi sarebbero in alcun modo liberi. Torniamo a sottolineare che la città greca non si costituiva in Stato. Ora, senza Stato un esercizio collettivo del potere può ancora fare le veci della libertà, può ancora essere un surrogato della libertà (politica). Ma quando arriva lo Stato, quando la piccola città si estende a dismisura, senza limiti, e quando, di conseguenza, titolarità ed esercizio del potere si disgiungono, allora non è più così. Non è solo che la democrazia dei moderni tutela e promuove una libertà che non accetta di risolversi nella sottomissione dell'individuo al potere dell'insieme. È anche che con l'arrivo dello Stato i termini del problema si invertono. Nella città-comunità degli antichi la libertà politica non si affermava in opposizione allo Stato, perché lo Stato non c'era. Ma quando c'è, allora il problema della libertà dallo Stato si pone.La formula 'tutto nella polis' promuove, o può promuovere, una democrazia ad alto tasso di fusione comunitaria. La formula 'tutto nello Stato', che poi si esplica in tutto per lo Stato, è invece la formula dello Stato totalitario. Al modo dei Greci, noi saremmo schiavi.

5. La democrazia liberale

Tra la democrazia degli antichi e quella dei moderni s'interpone, si è visto, la disgiunzione tra titolarità ed esercizio del potere, il principio di maggioranza e la concezione dell'individuo-persona. Peraltro, per passare dalla prima alla seconda manca ancora l'anello di congiunzione essenziale: il costituzionalismo e, al suo interno, la rappresentanza politica. Il termine 'liberalismo' e il suo derivato 'liberale' sono di conio relativamente recente (attorno al 1810); ma Locke, Montesquieu, Madison e Hamilton (per il Federalista), Benjamin Constant, sono a buon diritto dichiarati 'liberali', e cioè gli autori che hanno concepito politicamente (il percorso più propriamente giuridico attinge ad altri nomi, quali Coke e Blackstone) lo Stato limitato, lo Stato controllato e, così, lo Stato liberal-costituzionale. In coda a Constant si può aggiungere Tocqueville e poi John Stuart Mill; ma

specialmente con quest'ultimo arriviamo già allo Stato liberaldemocratico, al quale farà seguito, ai nostri giorni, lo Stato democratico-liberale. Dunque, tre tappe: primo, lo Stato liberale che è soltanto lo Stato costituzionale che ingabbia il potere assoluto; secondo, lo Stato liberaldemocratico che è prima liberale (costituzionale) e poi democratico; terzo, lo Stato democratico-liberale, nel quale il peso specifico delle due componenti si inverte: il potere popolare prevale sul potere limitato.

La genealogia storica complessiva è questa: la democrazia pura e semplice (quella degli antichi) precede il liberalismo; il liberalismo precede la democrazia moderna. Ancora per i costituenti di Filadelfia, così come per Constant, 'democrazia' indicava un cattivo governo, l'esperienza fallimentare degli antichi; e se il Tocqueville del 1835-1840 ammirava la 'democrazia sociale' degli americani, egli pur sempre temeva, nella Democrazia in America, la tirannide della maggioranza e ripudiava il dispotismo democratico, e cioè la democrazia in senso politico. Il giro di boa avviene, con Tocqueville, nel 1848. Fino alla rivoluzione di quell'anno egli aveva nettamente separato la democrazia dal liberalismo. Ma all'Assemblea Costituente Tocqueville dichiarò una nuova e diversa separazione: "La democrazia e il socialismo sono congiunti solo da una parola, l'eguaglianza; ma si noti la differenza: la democrazia vuole l'eguaglianza nella libertà, e il socialismo vuole l'eguaglianza [...] nella servitù". Con questo memorabile passo nasce, nelle coscienze, la liberaldemocrazia. La nuova antitesi, la nuova polarizzazione, non è più tra democrazia e liberalismo, ma tra socialismo da un lato (il nuovo protagonista emerso, appunto, nelle turbolenze del 1848), e liberaldemocrazia dall'altro.

Non è che Tocqueville avesse cambiato idea; coglieva invece, profeticamente, il riallineamento che avrebbe prevalso nel secolo e mezzo successivo. Con l'intuizione dei grandissimi Tocqueville riconcepiva la democrazia, la capiva come una creatura del tutto inedita che sorgeva ex novo dal seno del liberalismo. La democrazia riesumata da Rousseau era solo una creatura di biblioteca. La 'democrazia reale', quella che stava davvero nascendo, era tutt'altra cosa: era, appunto, la democrazia liberale. Per tutto l'Ottocento prevalse, in quel composto, la componente liberale: il liberalismo come teoria e prassi della protezione giuridica, mediante lo Stato costituzionale, della libertà individuale. Ma man mano che il suffragio si estendeva, di pari passo si poneva una liberaldemocrazia nella quale la 'forma' dello Stato sempre più recepiva 'contenuti' di volontà popolare. Alla fine lo Stato liberaldemocratico si capovolge nello Stato democratico-liberale nel quale - nell'ottica

tocquevilliana - la bilancia tra libertà ed eguaglianza inclina a favore di quest'ultima.Al momento basta affermare - approfondiremo in seguito - che lo Stato 'giusto', lo Stato sociale, lo Stato del benessere sono pur sempre, in premessa, lo Stato costituzionale costruito dal liberalismo. Dove e quando quest'ultimo è caduto, come nei paesi comunisti, è caduto tutto: in nome dell'eguaglianza si è instaurato il 'socialismo nella servitù'. La lezione che oggi ci viene dall'Est e dalla parabola dell'esperienza comunista conferma quel che la dottrina liberale ha da sempre sostenuto, vale a dire che il rapporto tra libertà ed eguaglianza non è reversibile, che l'iter procedurale che collega i due termini va dalla libertà all'eguaglianza e non, viceversa, dall'eguaglianza alla libertà. Il 'superamento' della democrazia liberale non c'è stato. Oltre lo Stato democratico-liberale non c'è più né libertà, né democrazia.

6. Lo Stato dei partiti

La democrazia dei moderni è rappresentativa e presuppone, come sua condizione necessaria, lo Stato liberal-costituzionale, la controllabilità del potere. Finora nulla si è detto di un altro strumento di attuazione: i partiti. Già nel 1920 Kelsen asseriva senza mezzi termini: "Solo l'illusione o l'ipocrisia può credere che la democrazia sia possibile senza partiti politici" (v. Kelsen, 1920; tr. it., p. 25). Di quando in quando (a cominciare da Ostrogorski: v., 1902) si torna a sostenere che la democrazia può non solo operare senza partiti, ma che senza partiti funzionerebbe meglio; e anche se questa tesi è poco e mal sostenuta in dottrina, in pratica il problema può essere riproposto, oggi, alla luce della cosiddetta dissoluzione dei partiti americani. In verità, negli Stati Uniti i partiti non hanno mai pesato quanto in Europa, e non hanno mai conseguito la consistenza organizzativa dei partiti di massa europei, specie dei partiti comunisti, o comunque di apparato. La burocratizzazione della socialdemocrazia tedesca che Michels già registrava e denunciava come causa inevitabile di oligarchia attorno al 1910, questa burocratizzazione negli Stati Uniti non è mai arrivata. Peraltro, ai fini del quesito se i partiti siano indispensabili non è necessario che il partito sia 'forte' e che, di conseguenza, il sistema dei partiti sia fortemente strutturato. La tipologia storica dei partiti distingue tra partito dei notabili, partito di opinione, e partito di massa; o anche, correlativamente, tra partiti a orientamento legislativo

(largamente quiescenti tra un'elezione e l'altra) e partiti a orientamento elettorale e, tra questi ultimi, tra partiti di mera organizzazione elettorale ovvero partiti capaci di mobilitazione permanente. Ora, il partito 'necessario' è sufficiente che sia il partito di opinione; e nemmeno la dissoluzione dei partiti americani li dissolve, per la verità, al di sotto della soglia nella quale 'canalizzano l'opinione'. E quando si asserisce che la democrazia non si può attuare senza l'intermediazione dei partiti si fa riferimento al sistema partitico come sistema di aggregazione e canalizzazione del voto. Nulla più; ma anche nulla meno. Gli elettori si esprimerebbero a vuoto e creerebbero il vuoto - il caos di una miriade di frammenti - se mancasse il quadro di riferimento e di alternative proposto dai partiti. Difatti ogni volta che una dittatura cade e che si ricomincia a votare, rispuntano i gruppuscoli che si propongono al voto. I superstiti, i votati, diventano partiti. È un processo del tutto spontaneo che di per sé attesta l'inevitabilità dei partiti.

Se i partiti occorrono, la loro necessità non li redime dai loro peccati. È vero che l'intermediazione dei partiti si trasforma, spesso, in un diaframma, o anche in una sopraffazione partitocratica. Ma combattere le degenerazioni e criticare i partiti è un conto, rifiutarli un altro. Ciò posto, un ulteriore e diverso problema investe la diversità dei sistemi di partito, e quindi la questione di quale sistema di partito funzioni meglio e sia, in questo senso, 'funzionale' ai fini del governo democratico. Dopo le cattive esperienze - segnatamente quella della Repubblica di Weimar (1919-1933) - del periodo tra le due guerre mondiali, negli anni cinquanta si affermò la tesi che le democrazie funzionanti erano bipartitiche, o comunque a relativamente pochi partiti, mentre i sistemi troppo frammentati generavano governi instabili, effimeri, e largamente incapaci di governare. Questa tesi è stata successivamente raffinata e modificata. Troppi partiti sono sì troppi; ma il numero dei partiti non è la variabile decisiva; lo è, invece, la polarizzazione del sistema, e cioè la distanza ideologica o di altra natura che separa i partiti e i loro elettori (v. Sartori, 1976).

Se il problema fosse soprattutto di frammentazione, sarebbe rimediato dall'adozione di sistemi elettorali poco o punto proporzionali, e cioè riduttivi del numero dei partiti. Ma se i partiti vengono diminuiti e la polarizzazione rimane, allora non c'è guadagno, e anzi la conflittualità si può acutizzare. Di pari passo non è detto che i governi monocolori che sono la regola dei sistemi bipartitici (e anche dei sistemi a partito predominante operanti, per lunghi periodi, in Svezia, Norvegia, India, e ancor oggi in Giappone) siano a ogni effetto preferibili ai governi di coalizione.La discriminante è se le coalizioni di governo sono

scollate, tra partiti 'distanti', come in Italia, oppure, come nei sistemi a bassa polarizzazione, se le coalizioni sono tra partiti 'vicini', amalgamabili. Con il che si torna a dire che il fattore decisivo è la polarizzazione: lo spazio competitivo nel quale 'spazia' il sistema partitico. Se lo spazio competitivo è esteso, se è tra poli estremi molto lontani tra loro, allora la competizione tra partiti è esposta a tentazioni centrifughe, il disaccordo prevale sull'accordo, il sistema diventa 'bloccato', e quindi funziona con difficoltà. Se invece lo spazio competitivo è corto, allora la competizione tende a essere centripeta, la litigiosità bloccante 'non paga', e il sistema consente governabilità.Lijphart (v., 1977) divide le democrazie in due tipi - maggioritaria e consociativa - e sostiene che alle società conflittuali occorre la 'democrazia consociativa', e cioè una gestione della cosa pubblica fondata su 'minoranze concorrenti' (la formula di Calhoun) che ripudiano il principio maggioritario. La teoria di Lijphart convince in parte, e in parte no. Il consociativismo è da raccomandare, e funziona, per le società segmentate quali l'Olanda (a lungo, ma non più, divisa tra cattolici e protestanti), l'Austria (divisa tra cattolici e socialisti), il Belgio (dove il conflitto è etnico-linguistico) e la Svizzera (l'esempio più illustre). Ma le società in questione sono segmentate, non sono polarizzate: le loro 'isole' chiedono soltanto di essere rispettate nella propria identità (il cleavage è isolante, non aggressivo e prevaricante). Dunque non è detto che il consociativismo vada altrettanto bene per le società altamente polarizzate, e certo non sembra applicabile alle religioni militanti (quali il fondamentalismo islamico). Sul punto della distinzione tra democrazia maggioritaria e consociativa torneremo. Qui importa solo notare che il consociativismo rinvia a nozioni come società conflittuale, o 'società divisa', assai meno precise e precisabili della nozione di 'società polarizzata', e che i sistemi di partito si misurano e commisurano meglio - ci sembra - in chiave di polarizzazione. Con ogni probabilità lo Stato dei partiti non è surrogabile. Ma varia, e può essere variato. Il problema del sistema partitico ottimale è sempre aperto e sempre da riaprire. Aggiungi che i partiti facilmente degenerano in centri di eccesso di potere, di 'colonizzazione', di insediamento parassitario e di corruzione. Il che non toglie che la teoria della democrazia i partiti li debba recepire.

7. La teoria competitiva della democrazia

In linea di principio, la democrazia - la democrazia liberale - è da definire come un sistema politico fondato sul potere popolare, nel senso che la titolarità del potere appartiene al demos mentre l'esercizio del potere è affidato a rappresentanti periodicamente eletti dal popolo. In termini di esercizio, dunque, il potere popolare si risolve in larghissima parte nel potere elettorale. Il che spiega perché la definizione operativa o applicativa della democrazia dia per scontata la sovranità popolare (la fonte di legittimità) per arrivare subito al meccanismo, come in questa definizione di rito: la democrazia è un sistema pluripartitico nel quale la maggioranza espressa dall'elezione governa nel rispetto dei diritti delle minoranze. Il rispetto dei diritti delle minoranze, e per esso l'interpretazione 'limitata' del principio maggioritario, è un punto nodale che richiede di essere trattato a sé. Soffermiamoci, al momento, sulla riconduzione della democrazia a un sistema pluripartitico. Che i partiti siano necessari si è già veduto. Ma qual è la democraticità di questo assetto? Rousseau sosteneva che chi delega il proprio potere lo perde. Vero? Se tale delega fosse permanente, se fosse una translatio imperii, allora sarebbe vero. Ma è una delega a scadenza e rinnovo periodico, una concessio temporanea, e per di più una delega a titolo rappresentativo: il rappresentante è tenuto ad agire nell'interesse dei rappresentati nell'ambito di strutture e procedure che lo vincolano a questo intento. Dunque Rousseau era nel torto. Anche così, la rappresentanza politica non dà le garanzie della rappresentanza di diritto privato. Come si fa ad assicurare che l'interesse servito dal rappresentante sia davvero quello dei rappresentati (e non l'interesse proprio)? Lo si può fare solo in termini di larghissima approssimazione. Ma qui il meccanismo che più serve è la competizione, non l'elezione. E qui siamo a Schumpeter, alla sua 'teoria competitiva della democrazia'. Nella teoria 'classica' della democrazia - argomenta Schumpeter - la selezione del rappresentante risulta "secondaria rispetto allo scopo primario [...] di investire l'elettorato del potere di decidere le questioni politiche"; ma la realtà è che questo potere è "secondario rispetto all'elezione delle persone che andranno poi a decidere". Da qui la sua citatissima definizione: "Il metodo democratico è quell'assetto istituzionale per arrivare a decisioni politiche nel quale alcune persone acquistano il potere di decidere mediante una lotta competitiva per il voto popolare" (v. Schumpeter, 1947², p. 269).

La prima cosa da notare è che Schumpeter dice "metodo democratico", spostando così la messa a fuoco su una definizione procedurale del concetto di democrazia. In secondo luogo, il demos è qui riproposto come tertium gaudens, come un terzo che gode dei benefici che gli

vengono promessi dai 'concorrenti' che ne corteggiano il voto. Il che implica che dal potere di voto discende un 'accoglimento di preferenze'. Così la democrazia in entrata, in input, si collega alla demofilia in uscita, in output, e più precisamente il potere popolare (di voto) si trasforma in demo-distribuzioni, in benefici di ritorno.Tornando al quesito iniziale, l'interpretazione schumpeteriana dei meccanismi democratici assicura davvero che il rappresentante servirà gli interessi del rappresentato? 'Interessi' è concetto complesso. Interessi immediati e male intesi? Interessi durevoli e bene intesi? Interessi soltanto 'miei', soltanto egoistici? Non occorre perdersi in questo ginepraio. Difatti abbiamo detto che il metodo descritto da Schumpeter assicura l'accoglimento di 'preferenze', l'ascolto di 'domande'. L'obiezione è semmai che il popolo vota di regola ogni quattro anni, e che nell'interregno il rappresentante non è revocabile. L'obiezione può dunque essere che nell'intervallo tra un'elezione e l'altra il rappresentante può fare il sordo e servire soprattutto se stesso. Ma non è così se al meccanismo competitivo colto da Schumpeter si aggiunge, a suo completamento, il "principio delle reazioni previste" enunciato da Carl Friedrich (v., 1946, pp. 589591). In funzione di quel principio l'eletto sconta a ogni momento la prevedibile 'reazione' dei suoi elettori a quel che fa o si propone di fare. Il controllo è dunque continuo, ché quella 'previsione' (di come l'elettore reagirà) è costante.

Da quanto sopra si può ricavare la definizione che segue: democrazia è "la procedura e/o il meccanismo che a) genera una poliarchia aperta la cui competizione nel mercato elettorale b) attribuisce potere al popolo e c) specificamente impone la rispondenza [responsiveness] degli eletti nei confronti degli elettori" (v. Sartori, 1987, p. 156). È complicato perché la democrazia è complicata. E, si noti, questa definizione è soltanto descrittiva (non è, e non pretende di essere, prescrittiva), si limita cioè a spiegare come funziona la macrodemocrazia (politica). È quindi una definizione minima che stabilisce la condizione necessaria e sufficiente ai fini della messa in opera di un sistema che può a buon diritto essere dichiarato democratico. Senza il cosiddetto modello di Schumpeter il funzionamento effettivo della democrazia rappresentativa resta tutto da capire. Ma da qui il discorso prescrittivo atteso a promuovere e sviluppare la democrazia resta tutto ancora da fare. Democrazia è una cosa; grado di democraticità e democratizzazione un'altra.

8. Libertà ed eguaglianza

a) Libertà 'da' e autonomia

Si è veduto che Tocqueville e dopo di lui Guido De Ruggiero (v., 1941²) e molti altri equiparano la liberaldemocrazia alla congiunzione tra libertà ed eguaglianza. Ma quale libertà? E cosa s'intende per eguaglianza? La libertà che interessa in questa sede è la libertà politica: la libertà del cittadino nell'ambito dello Stato. È, dunque, una libertà specifica ed eminentemente pratica. Non è la libertà morale; non è il libero arbitrio (la libertà del volere); non è una libertà onnicomprensiva; e tanto meno è una libertà suprema, la 'vera libertà' (così come è stata variamente concepita, per esempio, da Spinoza, Leibniz, Hegel o Croce). Nel Saggio sull'intelligenza umana Locke definisce la libertà come autodeterminazione dell'io ("acting under the determination of the self"), mentre nel secondo dei Due trattati sul governo (v. Locke, 1690; tr. it., p. 251) la definisce come il non essere "soggetto all'incostante, incerto, ignoto, arbitrario volere di un altro uomo". Locke capiva bene, dunque, che in sede politica non si cerca l' 'essenza della libertà' e non interessa l'indagine metafisica sulla sua natura ultima. Per Locke la libertà politica è, in sostanza, libertà dall'arbitrio dei potenti. Altrettanto concreto era stato, prima di lui, Hobbes: libertà significa "assenza di impedimenti esterni" (Leviatano, XXI). Per la verità Hobbes assegnava questa libertà al contesto della "libertà naturale" prima che a quello della "libertà civile"; inoltre, gli impedimenti in questione erano detti of motion, "impedimenti di movimento". Ma questa qualificazione era dettata dalla natura meccanicista della sua filosofia, e cade se cade il meccanicismo. Resta così la formula "assenza di impedimenti esterni" che da allora ha efficacemente sintetizzato la natura e l'ambito della libertà politica.

Successivamente si è detto che la libertà politica è una libertà da (dallo Stato), non una libertà di. E oggi è invalso l'uso di dichiararla una libertà 'negativa'. Fin qui nulla da eccepire. Senonché questa libertà 'negativa' viene poi riletta come una libertà da poco, o persino da nulla. La conclusione così diventa che la libertà che conta è la libertà di, la libertà 'positiva'. Il che non è più esatto. Che la libertà politica sia una libertà incompleta è vero (ma lo è alla stessa stregua di tutte le libertà specifiche, di tutte le libertà declinate al plurale, ognuna delle quali può essere dichiarata, da sola, incompleta). Resta fermo che la libertà da è condizione necessaria di tutte le libertà di. Se siamo impediti - in prigione, o minacciati di prigione - le libertà al positivo diventano lettera morta.Meglio sarebbe, allora, chiamare la libertà politica 'protettiva' (invece di negativa), tale perché è la libertà di poteri

minori, di poteri di singoli cittadini, bisognosi di protezione perché facili da schiacciare. Beninteso, la libertà politica non è soltanto libertà da (negativa o protettiva). Quando si dispiega, la libertà politica diventa anch'essa una libertà di (di votare, di partecipare, ecc.); ma deve essere caratterizzata come libertà da, come non impedimento, perché questo ne è l'aspetto pregiudiziale e caratterizzante. Si potrà osservare che il discorso sulla libertà politica precede Hobbes e Locke. Certo; ma fino a Locke e alla costruzione dello Stato costituzionale la salvezza, la salvezza della libertà, era soltanto nella legge. Cicerone lo diceva con mirabile concisione per tutto il mondo antico: "legum servi sumus ut liberi esse possimus" (Oratio pro Cluentio, 43), siamo liberi in quanto sottoposti a leggi. Questa era ancora la formula di Rousseau: l'uomo è libero quando non obbedisce ad altri uomini ma solo alla legge. Sì; ma Rousseau constatava al tempo stesso che l'uomo, nato libero, si trovava ovunque in catene. Quando si afferma lo Stato, e in particolare lo Stato dell'età dell'assolutismo monarchico, la legge da sola non salva più. Non è dunque un caso che il discorso sulla libertà politica ricominci nel XVII secolo. La libertà politica definita come libertà dallo Stato si definisce così quando lo Stato c'è (non prima). Ma da allora questa ne è la definizione pressoché costante.

A questo si oppone, talvolta, che la libertà da è una libertà minore superata da una libertà maggiore: l'autonomia. Si è testé asserito che Rousseau, in tema di libertà, non devia di un millimetro da Cicerone. In tutti i suoi scritti ripete a distesa che la certezza della quale è più certo è che la libertà è governo delle leggi. Ma nel Contratto sociale (I, 8) troviamo questo passo: "l'obbedienza alla legge che ci siamo prescritta è libertà" (corsivo mio). È il passo dal quale si è ricavato che Rousseau concepisce la libertà come autonomia. Ma qui chiediamo al topolino di partorire la montagna. Il fatto è che Rousseau elogiava Spartani e Romani, non gli Ateniesi. La isonomia (eguali leggi) degli Ateniesi era degenerata in licenza, in leggi incerte disfatte e rifatte dalla volubilità del demos. Pertanto Rousseau invocava un Mosè, un Licurgo, un Legislatore 'fondante' che stabilisse una volta per tutte poche, fondamentali e pressoché inalterabili Leggi supreme. Nessuno ha mai ingabbiato la libertà nella fissità delle Leggi (con la maiuscola) più di Rousseau. Quella di Rousseau sarebbe dunque l'autonomia del nulla o quasi nulla fare.

La verità è, ci sembra, che 'autonomia' è un'arbitraria e pasticciata proiezione all'indietro di Kant su Rousseau. L'autonomia, il dare a se stessi la propria legge, è concetto kantiano, che però Kant riferisce alla libertà morale, alla libertà interiore (del volere). La libertà politica è

invece una libertà esteriore (di fare). Il contrario della prima è eteronomia; il contrario della seconda è coercizione. La mia volontà resta libera (autonoma) anche se mi trovo in carcere (coercito); ma l'essere interiormente libero non mi rende in alcun modo libero esternamente (dal carcere). Pertanto la tesi che la 'minore' libertà da (libertà liberale) sia superata da una 'maggiore' libertà democratica, l'autonomia, è difficile da accogliere. Che l'autonomia, così come l'autorealizzazione, siano libertà, e ideali di superiore libertà, questo sì. Ma non superano la libertà da: la presuppongono.

b) Eguali trattamenti ed eguali esiti

Se la libertà politica può essere ricondotta all'idea-base di 'non impedimento', il discorso sull'eguaglianza è molto più complesso. Già Aristotele distingueva nell'Etica Nicomachea (libro V) tra due diversissimi tipi di eguaglianza, l'una 'aritmetica', l'altra 'proporzionale'. Il criterio della prima è 'lo stesso a tutti'; il criterio della seconda è 'lo stesso agli stessi', e pertanto cose eguali agli eguali ma diseguali ai diseguali. Nell'eguaglianza aritmetica ciò che è eguale è identico: punto e basta. Nell'eguaglianza proporzionale (tale, spiegava Aristotele, perché "gli ineguali sono trattati in proporzione alla rispettiva diversità") è invece l'eguaglianza nel diverso, o tra diversi, che assegna a ciascuno il suo: qui vige la regola del suum cuique tribuere. È chiaro che a volte adottiamo la prima, a volte la seconda eguaglianza. Eguali leggi sono tali in quanto identiche per tutti, mentre le tasse dirette sono proporzionali, in proporzione alla ricchezza, e dunque eguali per eguali ma diseguali per diseguali. Ma l'eguaglianza proporzionale pone, man mano che viene approfondita, due problemi: primo, quanta proporzione; secondo, e ancor più difficile, a chi spetta la proporzione. Qui, si ricordi, la regola non è più 'a tutti lo stesso', ma 'lo stesso (eguali quote, privazioni o benefici) a ciascun eguale'. Pertanto la domanda diventa: quale 'stessità' è rilevante? E, correlativamente, quali sono le differenze rilevanti? Sono domande che scoperchiano il vaso di Pandora.Semplificando al massimo, i criteri dell'eguaglianza proporzionale sono riconducibili a due: 1) a ciascuno in ragione dei suoi meriti, capacità o talenti; 2) a ciascuno in ragione dei suoi bisogni (di quanto gli manca). È superfluo sottolineare che ciascun criterio è passibile, in concreto, di innumerevoli interpretazioni. Quali meriti? Quali capacità? E quali bisogni, in che misura? Né le complicazioni finiscono qui.Per dipanarle conviene rifarsi a una prospettiva storica. Storicamente la prima eguaglianza è la isonomia, noi diremmo l'eguaglianza giuridico-politica: eguali leggi,

eguale libertà ed eguali diritti. Sono, queste, eguaglianze facili (aritmetiche): eguale si traduce in 'identico per tutti'. C'è poi l'eguaglianza sociale (v. cap. 2, democrazia sociale) che non pone problemi dal momento che si dispiega come un ethos. Di problemi è irta, invece, la terza eguaglianza, l'eguaglianza di opportunità, o nelle opportunità, che è la tipica rivendicazione egualitaria del nostro tempo.

Da una comune dizione qui si diramano e si divaricano, in realtà, due eguaglianze: 1) opportunità come eguale accesso; 2) opportunità come eguale partenza. Eguale accesso vuol dire 'eguale riconoscimento a eguali capacità' e dunque promuove una meritocrazia: eguale carriera (promozione) a eguale talento. Eguale partenza è ben altro, e ben di più. A questo effetto si richiede l'eguagliamento delle posizioni e delle condizioni iniziali della corsa: eguale educazione per tutti per cominciare; ma poi anche un relativamente eguale benestare che cancelli il vantaggio dei ricchi sui poveri. E a questo punto l'eguale opportunità di posizioni di partenza trapassa nell'eguaglianza economica.Finché quest'ultima è relativa - finché è questione di proporzioni - siamo ancora nell'eguaglianza che potremmo chiamare di 'opportunità materiali'. L'eguaglianza economica vera e propria, a sé stante, è invece aritmetica: eguali averi o -nel comunismo - eguale nullatenenza per tutti. Babeuf era egalitario alla lettera. Marx era più sfumato. Nella Critica al programma di Gotha del 1875 Marx enuncia tre criteri: 1) a ciascuno secondo i suoi bisogni; 2) a ciascuno secondo il suo lavoro (il principio del valore-lavoro); 3) da ciascuno in ragione delle sue abilità. Non è facile collegarli e nemmeno decifrarli. Ma siccome in ogni caso il comunismo presuppone l'abolizione della proprietà privata, a questo effetto è chiaro che anche l'eguaglianza economica di Marx era aritmetica: egualmente niente a nessuno.

Il collasso dei regimi comunisti largamente decapita rebus ipsis la versione aritmetico-negativa dell'eguaglianza economica. Ma resta l'istanza della libertà dal bisogno - assicurare a tutti un eguale minimo di decorosa sussistenza - che progredisce man mano nella rivendicazione di 'eguali averi' che effettivamente eguaglino le posizioni di partenza. Come? Finché un relativo eguagliamento degli averi viene perseguito mediante redistribuzioni, e specialmente redistribuzioni di reddito, restiamo nell'ambito di una problematica prevalentemente economica. Ma, intanto, le redistribuzioni in questione devono essere incessanti; inoltre, non bastano mai; talché, alla fine, dalle redistribuzioni si passa agli spossessamenti. E a questo punto il problema diventa eminentemente politico. Eguali condizioni materiali (sia pure elasticamente intese) richiedono uno Stato 'forte', abbastanza

forte da imporre espropriazioni e tanto forte da decidere a favore di chi, in che rispetto e in quanta misura. In questo caso lo Stato eguagliante trapassa nello Stato coercitivo che deve spezzare e spazzare via - se vuole riuscire - la 'libertà di resistenza' dei cittadini.

Il nocciolo del problema è che eguali trattamenti (leggi eguali) non producono eguali esiti (eguagliamenti in esito); dal che deriva che per essere resi eguali (più eguali) occorrono trattamenti diseguali (leggi settoriali e discriminazioni compensanti). Se corridori lenti e veloci debbono arrivare al traguardo insieme, i veloci debbono venire penalizzati e i lenti avvantaggiati. Non più, allora, eguali opportunità. Al contrario, o meglio al rovescio, al fine di essere eguagliati in arrivo occorrono in partenza 'opportunità diseguali' (trattamenti preferenziali). Si può sostenere che se così deve essere, sia. Sì, ma leggi settoriali, trattamenti privilegianti, 'discriminazioni', non solo attizzano e moltiplicano la conflittualità sociale (i non-preferiti si ribellano e rivendicano a loro volta privilegi), non solo facilitano l'arbitrio, ma anche ledono la protezione fornita da eguali leggi e, in linea di principio, dal principio 'lo stesso per tutti'. Perché la generalità delle leggi è importante? È importante perché sottopone il legislatore allo stesso danno che le leggi possono infliggere a chi le subisce. Se la norma 'a chi mente viene tagliata la lingua' si applica anche al legislatore che la promulga, quella norma non verrà; se lo esonera, potrà venire.Beninteso, tra libertà ed eguaglianza si danno molte possibili soluzioni di equilibrio, molte possibili compensazioni; ma esiste pur sempre un punto di rottura oltre il quale (per ripetere Tocqueville) ci aspetta "l'eguaglianza nella servitù". Il problema dell'eguaglianza resta dunque apertissimo. Tra libertà ed eguaglianza ci può essere felice congiunzione, ma anche pericolosa disgiunzione. Nelle democrazie liberali la libertà promuove, o quantomeno consente, politiche ed esiti eguaglianti. Nei regimi comunisti l'eguaglianza non ha prodotto libertà e ha livellato soltanto in basso, nel malessere.

9. Maggioranza e minoranza

a) Maggioranza 'limitata'

Maggioranza sta per 'regola di maggioranza', ovvero per 'l'insieme dei più'. Nel primo caso la nozione di maggioranza è procedurale: indica un metodo di risoluzione dei conflitti e, correlativamente, un criterio decisionale. Nel secondo caso la nozione di maggioranza è

sostantiva: indica la parte maggiore, più numerosa, di un aggregato concreto, di una popolazione. E se questa distinzione non viene chiaramente affermata, tutto il discorso s'impasticcia senza rimedio.Siamo soliti dire, in breve, che la democrazia è majority rule, regola-comando della maggioranza. Detto così, è detto troppo in breve. Inoltre, qual è la maggioranza in questione? Procedurale o sostantiva? Di per sé non è chiaro. C'è chi intende l'espressione in un senso, chi nell'altro, e chi - i più - indifferenziatamente. Precisiamo subito, allora, che in questo paragrafo ci occuperemo di 'maggioranza' come regola, criterio o principio, e non di maggioranze sostantive. In tal caso asserire che la democrazia è majority rule significa che in democrazia si decide a maggioranza. Vero? Non del tutto. Spiegato così il principio di maggioranza risulta 'assoluto', senza limiti né freni, laddove la democrazia richiede - per funzionare e durare - un principio di maggioranza 'limitato'. La regola delle democrazie liberali è che la maggioranza governa (prevale, decide) nel rispetto dei diritti della minoranza. Chi dice majority rule dimenticandosi dei minority rights non promuove la democrazia: l'affossa. Il punto teorico è stato formulato con insuperata chiarezza da Kelsen (v., 1920; tr. it., p. 12): "Anche colui che vota con la maggioranza non è più sottomesso unicamente alla sua volontà. Ciò egli avverte quando cambia opinione"; infatti, affinché "egli sia nuovamente libero sarebbe necessario trovare una maggioranza a favore della sua nuova opinione". Si aggiunga che, se le minoranze non sono tutelate, la possibilità stessa di trovare una maggioranza a favore della nuova opinione diventa problematica, poiché chi passa dall'opinione in maggioranza a quella in minoranza si ritroverà tra coloro che non hanno il diritto di far valere la propria opinione. Al limite il punto è che la prima elezione sarà l'unica vera elezione, quella che distingue una volta per tutte tra chi è stato libero (in quel momento iniziale) e chi libero non è stato allora e non sarà mai.

Rispettare le minoranze e i loro diritti è dunque parte integrante dei meccanismi democratici. E non è solo questione di meccanismi. 'Minoranza', vedremo, sta per molteplici referenti. Tra questi troviamo le minoranze religiose, linguistiche, etniche, o altre, e cioè collettività sostantive che tengono alla propria identità e che si costituiscono attorno alla propria lingua, religione, o razza. Queste minoranze sono tanto più reali e compatte quanto più sono 'intense', quanto più sentono fortemente il legame che le caratterizza. E qui il principio maggioritario si ferma o viene fermato, potremmo dire, per forza maggiore.

Perché se alle minoranze intense non viene riconosciuto il diritto alla propria identità, esse cercheranno la secessione e rifiuteranno, nel frattempo, lo stesso principio maggioritario.

b) Oligarchia, stratarchia e poliarchia

Passiamo a 'maggioranza' intesa in senso sostantivo e - per partire dall'inizio - al popolo inteso operativamente come l'insieme dei più, come il maggior numero. In tal caso l'espressione majority rule equivale a dire 'comanda la maggioranza del popolo'; e in tal caso la tesi diventa che in democrazia chi decide è la parte maggiore di un'entità detta 'il popolo sovrano'. Vero? Falso? Per molti senz'altro falso, anche se per motivi opposti. Per una schiera la tesi è falsa perché le nostre sono pseudodemocrazie che defraudano il popolo dello scettro che gli compete; per l'altra schiera la tesi è falsa perché la democrazia intesa come potere popolare è impossibile. I nomi che spiccano in questo secondo gruppo sono quelli di Gaetano Mosca e di Roberto Michels; e i loro argomenti non possono venire ignorati.Per la teoria della classe politica di Mosca "in tutte le società [...] esistono due classi di persone: quella dei governanti e l'altra dei governati" e "la prima, che è sempre la meno numerosa [...] monopolizza il potere" (v. Mosca, 1939³, vol. I, p. 83). Il succo della tesi di Mosca è che al comando c'è sempre una minoranza 'organizzata' (nel senso generico di essere relativamente omogenea e solidale). La tesi non era, nel 1884, inedita; ma elevata al rango di 'legge' fa colpo; fa colpo perché distrugge la classica tripartizione aristotelica delle forme di governo. Per la legge di Mosca tutti i governi sono, sempre e ovunque, oligarchie (anche se Mosca non usa il termine, il concetto è questo).

Alla tesi di Mosca è facile obiettare, e si è sovente obiettato, che la sua 'legge' è troppo generica: tanto generica da sfuggire a ogni verifica (o falsificazione). Mosca potrebbe essere smentito solo dall'esistenza di sistemi anarchici privi di ogni comando e di ogni verticalità. Ma se nel mondo reale qualsiasi sistema politico richiede verticalità (lo Stato e strutture di comando), allora abbiamo sempre una stratarchia che è sempre a forma piramidale. Mosca scopre la piramide e la dichiara oligarchica. Ma stratarchia non è oligarchia. Per passare dalla prima alla seconda occorre una 'legge' che predica e produca una minoranza che abbia invariabilmente caratteristiche oligarchiche. Questo passaggio in Mosca non c'è. L'ultimo Mosca concede semmai quel che la sua teoria non gli consente, perché nel 1923 egli distingue tra classi politiche ereditarie (aristocrazie) e classi formate dal basso, e

correlativamente distingue tra potere che discende dall'alto (autocrazia) e potere che proviene dal basso. In questo modo, però, lo stesso Mosca spezza in due la sua classe politica e infirma, di riflesso, il significato minoritario-oligarchico (che nega la possibilità della democrazia) della sua legge.L'argomento di Michels (v., 1911; tr. it., p. 522) è diverso. La sua "legge ferrea dell'oligarchia", formulata attorno al 1910, sostiene che l'organizzazione è inevitabile, che di tanto l'organizzazione cresce, di altrettanto snatura la democrazia e la trasforma in oligarchia, e quindi - in conclusione - che "l'esistenza di capi è un fenomeno congenito a qualunque forma di vita sociale" e che "ogni sistema che preveda dei capi è incompatibile con i postulati essenziali della democrazia".Osserviamo, in primo luogo, che in Michels il concetto di organizzazione è centrale e anche assai più preciso di quanto non lo fosse in Mosca. Peraltro nemmeno Michels è preciso su 'oligarchia': definirla un "sistema di capi" non è definizione adeguata e sufficiente. La seconda osservazione è che Michels ricava la sua legge dallo studio della socialdemocrazia tedesca (il grande partito di massa del suo tempo). A questo effetto il terreno di prova di Michels è incomparabilmente più solido di quello di Mosca. Mosca si fondava genericamente sulla storia; Michels su un ben documentato studio di un caso specifico. La storia si può leggere in tanti modi; il caso studiato da Michels fa testo, e la sua analisi della degenerazione organizzativa delle associazioni volontarie (ché tali sono i partiti e i sindacati) è stata ripetuta a dritta e a manca, e quasi sempre confermata, da tre quarti di secolo. Pertanto la critica a Michels non è la stessa che si può fare a Mosca.

In ultima analisi, la confutazione della legge di Michels si trova nella teoria competitiva della democrazia di Schumpeter. Anche se fosse sempre vero che i partiti (e i sindacati) tendono sempre all'oligarchia, dalla premessa 'i partiti non sono democratici' non è lecito cavare la conclusione che 'la democrazia non è democratica'. La prova non è solo troppo piccola ma anche impropria (non pertinente) ai fini di quella conclusione. Michels parte da una democrazia in piccolo e la proietta nella democrazia in grande, nella macrodemocrazia d'insieme. Ma quest'ultima non è in alcun modo un ingrandimento della prima. Ammettiamo pure che nessuna organizzazione politica, o di rilevanza politica, sia mai internamente democratica. Anche così, a livello di sistema politico la democrazia definita da Schumpeter sussiste: sussiste perché è posta dalla dinamica competitiva tra organizzazioni. La democrazia d'insieme non è una somma statica di organizzazioni internamente democratiche; è, invece, prodotta dalle interazioni tra una pluralità di

organizzazioni in gara per catturare il voto popolare. Per smontare la tesi di Michels occorre Schumpeter; e chi sconfessa Schumpeter rischia di incappare in Michels.

Passiamo ora a vedere qual è il gioco delle maggioranze - i più - nell'ambito di strutture verticali attese a produrre un parlamento e un governo, e pertanto attese a ridurre aggregati di milioni di votanti in organismi migliaia di volte più piccoli. Data, allora, una necessaria struttura piramidale, e dati altrettanto necessari processi riduttivi, cosa succede in itinere alle maggioranze? Succede che a ogni livello del processo in questione troviamo una maggioranza che per un verso elimina una minoranza e, per l'altro, si ripropone 'in meno', come un minor numero. A livello elettorale è maggioranza chi vince (elegge), minoranza (eliminata) chi spreca il voto. A livello di eletti è maggioranza chi ha votato il partito più votato, minoranza chi ha votato i partiti meno votati. Peraltro, anche gli eletti votati dalla maggioranza sono un piccolissimo numero, un'esigua minoranza, rispetto alla maggioranza elettorale dalla quale derivano. Salendo ancora di un gradino, a livello di parlamento il partito più votato si può trovare in minoranza se altri partiti (di minoranza) si coalizzano contro il partito di maggioranza (relativa). Torniamo ora indietro, all'elettore di partenza. Quante volte può essere battuto, e cioè ritrovarsi in minoranza? Parecchie. All'inizio può votare senza successo, e quindi essere subito eliminato. Ma anche se il suo voto elegge qualcuno, il suo eletto può appartenere a un partito di minoranza che magari non ha nessun peso (in parlamento); oppure può essere un eletto che si trova in minoranza all'interno del proprio partito. Non occorre continuare nell'illustrazione. Il punto è già chiaro, ed è questo: che il 'comando di minoranza' non dimostra per nulla che le democrazie non sono tali, che il popolo che si manifesta nel maggior numero, il popolo dei più, è un sovrano truffato o spodestato. Nella democrazia quel popolo avvia il processo di formazione dei governi; e a ogni livello troviamo una maggioranza che conta più della minoranza che la fronteggia.

Il problema del 'comando di minoranza' si sposta dunque sul terreno della formazione di tali minoranze, della loro natura e anche (non dimentichiamolo, anche se qui non ne trattiamo) dei limiti imposti al loro potere. Se formuliamo il problema in termini moschiani, la domanda è: la classe politica è una (tendenzialmente coesiva e omogenea), e quindi 'classe' in un'accezione sostantiva del termine; oppure è molteplice (una poliarchia antagonistica), e quindi 'classe' nell'accezione classificatoria del termine? Insomma, singolare o plurale? Lo spartiacque è questo. E qui soccorre la verifica, l'accertamento, proposto da Dahl (v., 1958).Se, argomenta Dahl, una ruling elite (davvero 'una') esiste davvero, in tal caso deve

risultare empiricamente identificabile. Se c'è, chi è? I dominanti, chi sono? Per accertarlo la nozione di potere va operazionalizzata. Come si fa a stabilire se una persona, o un gruppo, ha potere, e beninteso, un potere decisivo e controllante? Dahl suggerisce che il potere si rivela solo quando una decisione è controversa. Dunque, la prova proposta da Dahl si formula così: per dimostrare l'esistenza di una classe di comando (il sistema di capi di Michels) occorre stabilire che, per tutta una sequela di decisioni controverse, prevale sempre uno stesso gruppo identificabile come tale. Per contro, se questo gruppo non è lo stesso, non perdura, e non prevale regolarmente, allora Mosca, Michels e, negli Stati Uniti, C. Wright Mills (v., 1956) hanno torto: la democrazia esiste e funziona, nella dizione di Dahl (v., 1956 e 1971), come "poliarchia".

c) Il problema dell'intensità

Torniamo ora a 'maggioranza' in senso procedurale, come regola di maggioranza, principio maggioritario. Si è già ricordato che questo principio risale a Locke ('i molti' di Aristotele erano una quantità, non una regola decisionale). Perché così tardi? A noi, oggi, il principio maggioritario sembra ovvio. Eppure è stato accettato con molta riluttanza, e nemmeno oggi da tutti. La riluttanza verte, in linea teorica, sul diritto, sul maggior diritto che viene attribuito alla maggioranza. Nella celebre frase di Taine "dieci milioni di ignoranze non fanno un sapere". Difficile negarlo; ma l'argomento prova solo che non tutto (e non il sapere) va a maggioranza, che il principio maggioritario è da usare solo quando occorre. Non è nemmeno necessario elevarlo al rango di 'diritto', o anche di un valore. Basta considerarlo una tecnica, il migliore dei possibili modi di risolvere le controversie pacificamente.La riluttanza perdura tuttavia in chiave pratica. Come si è già accennato di passata, la complicazione è data dall'intensità. Ciascuno di noi sente le questioni con diversa intensità. Alcune nostre preferenze sono deboli, altre forti, appassionatamente e intensamente sentite. La regola maggioritaria ignora la diversa intensità delle preferenze individuali. Ignorandola, di fatto la pareggia: presume che le preferenze siano di eguale intensità. Ma non lo sono. E questo spiega come mai il principio maggioritario non è mai accettato più di tanto, e soprattutto perché non viene accettato affatto dalle minoranze 'intense': i gruppuscoli della contestazione del '68, e poi le minoranze religiose, etniche, linguistiche, se e quando toccate nell'identità che sta loro a cuore, alle quali sono ulteriormente da aggiungere minoranze intense su singole questioni, per esempio l'aborto, il

divorzio, l'inquinamento, l'omosessualità. In tutti questi casi finisce che le maggioranze indifferenti (non intense) non premono, oppure cedono, o anche perdono. Le piccole democrazie dirette e l'assemblearismo della contestazione sono il terreno d'azione ideale per 'gruppi intensi' attesi a vincere a ogni costo a dispetto sia del principio maggioritario, sia delle maggioranze sostantive.Non ci possiamo addentrare su quanto l'intensità incida e sposti, tanto a effetto della teoria come della prassi delle democrazie (v. Sartori, 1987, pp. 225-238 e cap. 8 passim). Basterà richiamare come l'intensità si rifletta sul referendum, vale a dire sul modo nel quale un elemento di democrazia diretta può essere inserito nella democrazia rappresentativa.

Premettiamo che le tecniche decisionali possono produrre (nella terminologia che ci proviene dalla teoria dei giochi) esiti a somma positiva, a somma nulla, e a somma negativa. Somma positiva vuol dire che tutti guadagnano qualcosa; somma nulla che chi vince guadagna esattamente quello che la controparte perde; e somma negativa che tutti perdono. La distinzione fondamentale è comunque tra somma positiva e somma nulla. Le elezioni popolari così come il referendum sono entrambe tecniche a somma nulla: o si vince o si perde. Peraltro le elezioni non sono 'finali' nello stesso senso nel quale lo è un referendum.Le elezioni eleggono o non eleggono (a somma nulla) un rappresentante; ma così si avvia un processo che prosegue in parlamento e poi ancora al governo, che non è più, di solito, a somma nulla. Le elezioni decidono chi andrà a decidere; e gli eletti, quando si ritrovano faccia a faccia, dibattono, negoziano, e spesso addivengono a soluzioni (decisioni) di compromesso, il che vuol dire a somma positiva: nessuno perde tutto, e tutti, sia pure in diversissima misura, ottengono qualcosa. Dunque, le elezioni mettono in moto un processo rappresentativo 'continuo' che tende a produrre esiti a somma positiva. Il che implica che quel processo consente di accomodare, o altrimenti di congelare e accantonare, le istanze delle minoranze intense.

Non così il referendum. Qui il voto non elegge chi deciderà, ma decide ipso facto. Il voto referendario è conclusivo ed è necessariamente a somma nulla: la maggioranza (referendaria) vince tutto, e chi resta in minoranza, ivi comprese le minoranze intense, perde tutto. Dal che consegue che nelle società segmentate (divise da, e tra, intense minoranze religiose, etniche, o altre), così come su questioni 'calde' (quali, ad esempio, l'integrazione razziale), il referendum è controproducente: non chiude ma semmai aggrava i conflitti. Chi

raccomanda un indiscriminato e sempre maggior decidere diretto del demos e così la democrazia referendaria, ignora (per cominciare) il problema dell'intensità.

d) Democrazia consociativa e neocorporativismo

Esistono tipi diversi di democrazia rappresentativa? Siccome la realtà è varia, è sempre bene fermare questa varietà in classificazioni e tipologie. Così, in riferimento al potere esecutivo si distingue tra sistemi presidenziali e sistemi parlamentari; in riferimento al sistema partitico tra sistemi pluripartitici e bipartitici, polarizzati e no (v. Sartori, 1976); e in riferimento al principio maggioritario tra democrazie maggioritarie e consociative. Beninteso le dicotomie sopra richiamate ammettono forme miste o intermedie. Così, tra presidenzialismo e no si interpongono sistemi semipresidenziali (la V Repubblica francese) e di governo di gabinetto (Inghilterra); tra il pluripartitismo estremo (frammentazione partitica) e il bipartitismo si interpongono sistemi di pluripartitismo limitato e moderato. Qui ci soffermeremo soltanto sulla già ricordata democrazia consociativa teorizzata da Lijphart. La teoria di Lijphart è stata, all'inizio, tipologica (1968); si è poi sviluppata empiricamente nella contrapposizione tra democrazia maggioritaria e democrazia consociativa (1977); trasformandosi ed estendendosi, alla fine, nella preferenza generalizzata per la "democrazia consensuale" (1984), una dizione che sostituisce, diluendola, quella di democrazia consociativa. Nel primo e secondo Lijphart la democrazia consociativa si applicava alle "società segmentate"; nell'ultimo Lijphart quella dizione è sostituita e diluita da quella di "società plurali". I passaggi in questione sono graduali; ma importa fissarli, ché l'ultimo Lijphart convince assai meno del primo, e anche del secondo.Cominciamo dall'antitesi tra democrazia maggioritaria, il cosiddetto 'modello Westminster', e democrazia consociativa (definibile, in questa contrapposizione, come non-maggioritaria). La domanda immediata è se i due modelli in questione siano 'tipi ideali' (polari o estremi) oppure siano 'tipi empirici' riconducibili quasi senza residuo a casi concreti. Se sono tipi ideali, allora l'antitesi è illuminante. Ma se la contrapposizione tra democrazia maggioritaria e consociativa non è più tra tipi ideali ma invece tra tipi empirici, allora appare forzata. È vero che nei sistemi bipartitici di tipo inglese la distinzione, in parlamento, tra maggioranza e opposizione è più netta che in qualsiasi altro sistema, e questo perché nel bipartitismo il governo è monopartitico, e quindi il governo governa e l'opposizione si oppone. Il che non toglie che il principio maggioritario sia pur sempre, in

Inghilterra e nei paesi consimili, 'limitato', e cioè inteso come diritto della maggioranza nel rispetto delle minoranze. Si consideri inoltre che in gran parte dei veri e propri sistemi parlamentari - tali perché hanno nel parlamento il loro epicentro - lo stesso principio maggioritario si afferma "come un principio di compromesso, di accomodamento degli antagonismi politici" (v. Kelsen, 1920; tr. it. p. 66). Democrazia maggioritaria sì; ma non più di tanto.

E la forzatura diventa ancora più marcata quando, nell'ultimo Lijphart, l'opposto di democrazia maggioritaria diventa "democrazia consensuale". La modificazione è più terminologica che di sostanza. Ma la dizione basta di per sé a suggerire che la democrazia maggioritaria non sia consensuale: il che è fuorviante. Di pari passo l'ultimo Lijphart (v., 1984, p. 22) modifica ed estende l'applicabilità della sua formula. Se all'inizio la democrazia consociativa è necessaria per le società segmentate, ora diventa ottimale per le "società plurali". Anche a questo effetto la modificazione è più di dizione che di sostanza, ché le plural societies sono definite "società che sono nettamente divise [...] in sottosocietà virtualmente separate". Ma una volta fatta sparire la parola 'segmentate' il discorso di Lijphart si svolge sull'onda della parola 'plurali'; e man mano le inclusioni crescono: dopotutto, un po' di 'plurale' c'è dappertutto. E così la tesi dell'ultimo Lijphart non è più che il consociativismo è necessario nei relativamente pochi casi nei quali il criterio maggioritario è sicuramente controproducente, ma diventa che il consociativismo-consensualismo è preferibile anche quando non è necessario.

Quale, dunque, il Lijphart che più convince? Premesso che tutte le liberaldemocrazie sono maggioritarie con limiti, è vero che lo sono in diversissima misura. La nozione di democrazia consociativa coglie, e coglie proficuamente, il caso del ricorso minimo a decisioni maggioritarie, il caso nel quale la maggioranza è prodotta da 'minoranze concorrenti' a ciascuna delle quali viene riconosciuto un diritto di veto. Ne risulta, a detta di Lijphart, che il consociativismo è caratterizzato da maxicoalizioni e da un proporzionalismo generalizzato (elettorale e anche spartitorio: la proporz austriaca). Ma la caratteristica decisiva, ci sembra, è quella messa in evidenza dal primo Lijphart (e poi lasciata slittare in penombra), e cioè che il consociativismo richiede - per funzionare come previsto dal modello - "élites cooperative", élites solidali nel neutralizzare le spinte dirompenti delle società segmentate. Tutto ciò posto, la tesi che convince è che la democrazia consociativa sia un rimedio, ma pur sempre un rimedio, per le società 'difficili' a struttura segmentata. La

tesi che convince assai meno è, invece, che la democrazia consensuale (e cioè la versione allargata e diluita del consociativismo) sia buona in assoluto, e cioè sempre migliore della democrazia maggioritaria. Intanto, anche il 'modello Westminster' è un modo di gestire il consenso (sarebbe davvero strano che fosse un modo di attizzare il conflitto); e non è per nulla sicuro che ne sia una gestione infelice. Difatti l'obiezione che si può fare al modello raccomandato da Lijphart è che il perenne accomodamento delle divisioni e dei conflitti rischia di consolidarli e anche di moltiplicarli e aggravarli. La pace a ogni costo è costosa e foriera d'impantanamento (si vedano le otto direttrici di marcia della democrazia consensuale riassunte in Lijphart, 1984, p. 30). Senza contare che un sistema affidato, a titolo di condizione necessaria, a élites cooperanti e solidali è un sistema intrinsecamente fragile: bastano, per farlo crollare, élites che scoprano, o riscoprano, il cannibalismo competitivo.

Il Libano, uno dei primi casi di Lijphart, è esploso nel peggiore di tutti i modi possibili. Il Belgio 'consociativo' riesce a sopravvivere facendo di necessità virtù; ma ciò non dimostra che la formula odierna sia superiore a quella preesistente. La Svizzera è l'esempio sempre vincente; ma la Svizzera non dispiega, come società, nessuna delle tensioni che richiedono soluzioni consociative: è tranquillamente 'segmentata' e basta. Si è molto discusso se l'Italia sia consociativa o no. Lo è in parte, ma non abbastanza (la società italiana non è, per esempio, segmentata). Il che non impedisce di chiedere se all'Italia convenga diventare più consociativa o, invece, più maggioritaria. Per l'ultimo Lijphart, sappiamo, la via da battere è sempre la prima. Al che si può opporre che il consociativismo consolida e anche incoraggia la frammentazione, laddove un maggioritarismo ben gestito riesce a ridurla.Diverso è il dibattito sul cosiddetto neocorporativismo, che può essere in qualche modo collegato a quello sul consociativismo, ma con chiara cognizione della rispettiva diversità. La democrazia neocorporativa non è tanto un tipo di democrazia, quanto una trasformazione interna del modo di operare dei sistemi democratici soprattutto (ma non soltanto) a fronte dei conflitti di lavoro e della cosiddetta politica dei redditi. Il neocorporativismo ha molte varianti (v. Schmitter e Lehmbruch, 1979; v. Williamson, 1989), ma l'idea centrale è che sindacati, padronato e Stato gestiscono il sistema economico 'accorpati' in una fitta rete di interessi comuni gestiti 'contrattando' più che lottando (scioperando). Una importante modifica introdotta da questa interpretazione riguarda il ruolo dello Stato, che cessa di essere un arbitro sopra le parti per diventare esso stesso parte. E anche qui il dibattito è se la

trasformazione neocorporativa sia da accettare, se e quando si dà, come male minore ovvero come soluzione ottimale.

10. Le condizioni della democrazia

a) Fattori facilitanti

Liberalismo, un sistema politico, non è liberismo, un sistema economico. Del pari, la liberaldemocrazia è un sistema politico, non un sistema economico. Peraltro la prima distinzione è più netta della seconda.Il costituzionalismo liberale emerge a cavallo tra Sei e Settecento e dunque, nel fatto, assai prima del vangelo liberistico. E nemmeno logicamente si vede perché il liberalismo sia da collegare a stati economici. Il liberalismo pone in essere lo Stato limitato, il controllo del potere e la libertà da (del cittadino); ma non distribuisce beni, non attende al benessere. Difatti il liberalismo è nato in società ancora povere (poverissime per i nostri criteri) e prima della rivoluzione industriale. Non esistono, dunque, specifiche condizioni o precondizioni economiche, né liberistiche, né di ricchezza, né altre, del liberalismo come tale. Ma il problema cambia quando il liberalismo si avvince alla democrazia e in funzione della componente democratica della liberaldemocrazia. Ché la democrazia inevitabilmente, anche se con velocità storicamente molto diverse, approda a distribuzioni e redistribuzioni di ricchezza.Alla fine della seconda guerra mondiale si dava largamente per scontato che, specie nel Terzo Mondo, occorressero in primo luogo riforme economiche (riforma agraria, una più equa distribuzione delle ricchezze, più lo sviluppo industriale), riforme che avrebbero quasi automaticamente generato, nella loro scia, la democrazia politica. Questo era un semplicismo economico propugnato da economisti. Ma anche l'analisi più approfondita e meditata delle condizioni della democrazia che si è successivamente sviluppata su impulso iniziale di S. M. Lipset (v., 1960) dà pur sempre centralità alla componente economica (v. Usher, 1981). Che l'economia sia la 'causa' della democrazia non è più, in questa forma semplicistica, tesi sostenuta da nessuno. Ma la tesi che pur sempre sussiste è che un 'prima' economico debba precedere il 'dopo' democratico. Al che si oppone, o si può opporre, che è la democrazia che viene prima e che 'causa' lo sviluppo economico.In verità, se guardiamo particolareggiatamente ai casi di successo economico e/o - disgiuntamente o congiuntamente - di successo democratico, se ne ricava

che non si dà nessun singolo fattore causale che debba necessariamente agire per primo. Se così, il discorso è da spostare su condizioni facilitanti - condizioni che non sono né necessarie né sufficienti - e investe, potremmo dire, 'ottimizzazioni convergenti'. È dunque in chiave di condizioni facilitanti che passeremo tra poco a considerare il nesso tra democrazia liberale ed economia di mercato. Ma prima vediamo in generale.

Come si arriva alla democrazia? In moltissimi modi che si riflettono in una molteplicità d'interpretazioni, teorie e modelli (v. Morlino, 1986, pp. 94-132; v. anche 1980, cap. V). Per dipanare la matassa è utile distinguere tra percorsi, da un lato, e fattori o condizioni dall'altro. Non ci possiamo in alcun modo addentrare nei primi (v. Rokkan, 1970, pp. 72-144); e quanto ai secondi occorre quantomeno ricordare che la democrazia presuppone la 'politica come pace' (non la politica come guerra teorizzata da Carl Schmitt), l'autonomia della società civile (una caratteristica che si riallaccia alla separazione tra pubblico e privato e alla secolarizzazione della politica), e credenze di valore pluralistiche. Si deve altresì sottolineare che tra i fattori culturali il fattore religioso può pesare assai più delle condizioni economiche o socioeconomiche. Basti osservare, a conferma, che ancora nel 1990 è raro imbattersi, in giro per il mondo, in Stati islamici liberi (e men che meno democratici). Nell'area islamica la differenza tra ricchezza (gli Stati ricchi di risorse petrolifere: Iran, Iraq, Arabia Saudita, Indonesia) e povertà non ha fatto, a tutt'oggi, differenza. Dunque i fattori in gioco non sono soltanto economici. Ciò premesso, vediamoli.

Che oggi democrazia e benessere siano frequentemente associati (la correlazione è relativamente forte), è vero, ed è anche abbastanza ovvio. Se la tesi è formulata come la formulava prudentemente Lipset (v., 1960, pp. 49-50), "tanto più un paese è prospero, tanto più è probabile che sostenga la democrazia", allora è difficile da smentire. Ma una correlazione non spiega. Per spiegare occorre quantomeno un'imputazione causale: per esempio che il benessere 'facilita' la democrazia. È vero? Abbastanza, seppure con la grossa, davvero grossa eccezione dell'India, democratica ma povera.Per contro, che la democrazia produca benessere è ipotesi dubbia. Se lo produce, ciò avviene probabilmente perché le democrazie non disturbano i processi economici più di tanto, e cioè lasciano fare il mercato. Ma la democrazia in sé e per sé, come sistema politico, riesce anche a impoverire. L'Uruguay illustra bene questo caso; e molte democrazie intermittenti dell'America Latina sono state, quando in carica, dissipatrici di ricchezza. E se Mancur Olson (v., 1982) ha ragione quando sostiene che qualsiasi società 'vecchia', democrazie incluse (e Inghilterra in

testa), rallenta, con le sue incrostazioni irrigidenti, lo sviluppo economico, allora democrazia e declino economico si possono benissimo appaiare. Sia come sia, veniamo al nesso tra democrazia e mercato.

b) Democrazia e mercato

È da più di mezzo secolo che si dibatte se la democrazia presupponga un sistema di mercato. Per la verità questo dibattito è stato largamente deviato sulla nozione di capitalismo e di economia capitalistica. Ma il collasso dei sistemi a economia pianificata ha di per sé rettificato la messa a fuoco: ché la sconfitta dell'economia pianificata è, prima di tutto, la sconfitta del non-mercato, di una economia comandata incapace di fondarsi su un calcolo economico dei costi (come già ben dimostrato da Hayek: v., 1935). Della sostituibilità del capitalismo si continuerà a discutere; ma di quella del mercato no: la vittoria di quest'ultimo è schiacciante. Certo, le formule di mercato possono essere varie (e variamente efficienti-inefficienti); ma l'essenziale del meccanismo - il calcolo dei costi - non è più ripudiabile. È dunque corretto centrare il problema su democrazia e mercato.Cominciamo dal rilevare che il mondo abbonda di sistemi di mercato senza democrazia. Invece tutte le liberaldemocrazie passate e presenti sono, al tempo stesso, sistemi di mercato. Da questa constatazione si ricava la certezza che il mercato non è condizione sufficiente di democrazia, e il quesito se la democrazia trovi nel mercato una sua condizione necessaria. Stabilito che il mercato non dà democrazia, resta da stabilire se la democrazia postuli il mercato. La risposta è: probabilmente sì in chiave di ottimizzazione; forse no in chiave di necessità.

L'argomento è da svolgere sia in sede economica che in sede politica. Il discorso economico si può riassumere così: quanto più una democrazia conta sul benessere ed è attesa a distribuirlo, di altrettanto richiede un'economia in crescita, e cioè una torta crescente che consenta sempre più ampie spartizioni. Vero è che anche il mercato può fallire; vero è che produrre la torta è un conto, suddividerla un altro; ma se la torta non c'è, se la gallina non fa uova, allora nulla. Peraltro, il nesso in questione è posto da un'aspettativa. Se, in ipotesi, ci contentassimo di una democrazia austera, spartana, non spendacciona, allora non è più detto che il mercato ne sia una condizione sine qua non. Oggi però anche le società sottosviluppate, o comunque in stato di autentica povertà (come i paesi devastati dal

fallimento delle economie pianificate), ricavano i loro livelli di aspettativa dall'esempio delle società sviluppate.

Passiamo al discorso politico. Per quanto sistema politico e sistema economico siano o diventino strettamente interconnessi, le due cose non sono mai la stessa, e il requisito politico della liberaldemocrazia è la diffusione del potere: una diffusione-dispersione atta a consentire spazio e tutela alla libertà individuale. Non è - come sostengono i marxisti - che la liberaldemocrazia rifiuta un'economia pianificata di Stato perché la democrazia capitalistico-borghese nasce e sussiste per difendere la proprietà privata; è, pregiudizialmente, perché qualsiasi concentrazione di tutto il potere - specie di tutto il potere politico congiuntamente a tutto il potere economico - crea un potere soverchiante contro il quale all'individuo non resta possibilità di difesa. Già lo sapeva Trockij: nel comunismo chi non obbedisce non mangia. Quando lo Stato diventa il solo datore di lavoro, la prigione non occorre più: basta licenziare e non riassumere.

Dunque l'argomento è che i sudditi diventano cittadini (con diritti e 'voce') solo all'interno di strutture politiche, economiche e anche sociali che spezzino il potere concentrato (da non confondere con la centralizzazione del potere) mediante una molteplicità di poteri intermedi e controbilancianti. A questa condizione tassativa qualsiasi ordinamento economico è politicamente accettabile. Se poi quell'ordinamento funziona poco e male sul piano economico, in tal caso è per tornaconto, al fine di massimizzare il benessere, che possiamo preferire il mercato. Ma, si diceva, l'accoppiata democrazia-mercato è ottimizzante; non è ancora dimostrato, a rigore, che sia obbligata e obbligante.

11. Democrazia e no

Il sostantivo democrazia denota e circoscrive una cosa, una determinata realtà. 'Democratico' è invece un predicato che connota una proprietà o attributo di qualcosa. Il sostantivo induce a chiedere cosa è, e cosa non è, democrazia. L'aggettivo induce, invece, a graduare: democratico in che misura, quanto. Lo sviluppo quantitativo delle scienze sociali ha diffuso l'idea che la domanda 'cosa è democrazia?' sia obsoleta e superata dalla domanda 'quanta democrazia?'. Ma le due domande non sono fungibili, e sono entrambe corrette a patto che vengano logicamente trattate in modo corretto.Che cosa è democrazia?

L'obiezione di rito è che questa domanda porta a dicotomizzare tra democrazia e no. Non è necessariamente così. Certo, la determinazione dei concetti è sempre data, quantomeno in via preliminare, da definizioni a contrario. Il bello è il contrario del brutto, il bene il contrario del male, il caldo il contrario del freddo. Ma non è che questi contrari escludono casi o stati intermedi. Ovviamente ammettono il semibello e il semibrutto, il bene-male, e il tiepido. Chi ha mai stabilito, in logica, che per i contrari in generale tertium non datur? Certo che si dà. Il principio aristotelico del 'terzo escluso' si applica soltanto ai 'negativi', soltanto alla specifica sottoclasse dei contrari che si definiscono per esclusione-negazione reciproca (blu oppure non-blu, sposato oppure non-sposato, vivo oppure morto). Dunque, la domanda 'che cosa è democrazia' non impone dualizzazioni manichee, distinzioni tra tutto e nulla. E niente vieta che anche il cosiddetto trattamento qualitativo del concetto di democrazia includa semidemocrazie, quasi-dittature e tutte le miscele intermedie che vogliamo.

Ciò precisato, è anche importante trovare un contraddittorio, un negativo, che davvero stabilisca dove la democrazia finisce, che cosa 'democrazia' include e che cosa esclude. Perché se non sappiamo a che cosa 'democrazia' si applica, oppure non si applica, tutto diventa nebuloso e il discorso si impantana (anche nell'imbroglio). Per esempio, da che cosa ricaviamo empiricamente le proprietà o le caratteristiche dei sistemi democratici? Ovviamente dalle democrazie che osserviamo, che esistono. Ma se non abbiamo deciso quali sistemi siano o non siano democratici, allora non possiamo decidere quali ne siano le proprietà caratterizzanti. È così che negli ultimi cinquant'anni si è potuto spacciare tutto, o quasi tutto, per democrazia. Il che non ha giovato né alla chiarezza delle idee, né alla causa della democrazia. Tra i possibili negativi di democrazia forse il più calzante è autocrazia. Qui davvero tertium non datur, perché i principî di investitura e di legittimità 'saltano', e cioè non variano per gradi. Autocrazia è autoinvestitura, proclamarsi capo da sé (o per diritto ereditario), laddove il principio democratico è che il potere può essere conferito solo dal popolo, o comunque da quella popolazione sulla quale il potere viene esercitato. Qui abbiamo dunque due criteri che si definiscono senza residuo per esclusione reciproca: aut aut, o così o non così. Il che ci consente di stabilire senza incertezze e in ogni occasione dove c'è democrazia oppure no.

Quando passiamo alla domanda 'quanta democrazia?' l'intento non è più di identificare un oggetto, ma di misurarlo, sia in valori numerici (v. ad esempio Morlino, 1980, appendice; v.

Powell, 1982), sia, e molto più spesso, in termini di più-meno. In tal caso non procediamo per opposti, ma per gradi. Il trattamento logico non è più binario o dicotomico (sì-no) come nel procedimento classificatorio, ma invece 'continuo' (maggiore-minore), come in ogni misurazione.In verità, 'quanta democrazia' sta per quanta democraticità: predichiamo qualcosa di qualcosa; il che comporta che il referente si slarga. Le domande possono essere due: primo, in che misura una democrazia è democratica; secondo, e alternativamente, in che misura qualsiasi città politica è democratica. Nel primo caso dobbiamo anzitutto identificare che cosa sia democrazia. Nel secondo caso no: la presunzione è (a torto o a ragione) che in qualche misura o grado vi sia, o possa essere, democraticità ovunque. Ma in ogni caso chi chiede 'quanta democrazia' si deve prima chiedere: democrazia rispetto a quali caratteristiche? Tanto la democrazia scompare come entità, di altrettanto occorre stabilire quali siano le proprietà o attributi della democraticità. Se predichiamo qualcosa, che cosa è che predichiamo? La caratteristica prescelta può essere 'partecipazione', oppure può essere 'principio maggioritario', oppure può essere 'eguaglianza', e poi anche consenso, competizione, pluralismo, costituzionalismo, e così via. Nulla vieta, si intende, di ricondurre 'democraticità' a più di una caratteristica, o anche a tutte quante. Ma se vogliamo approdare, lungo questa via, a un indice di democraticità che le aggreghi in una singola misura, allora si deve tener presente che ogni caratteristica in più aggiunge complicazioni in più.Dunque, 'che cosa è' e 'quanto' sono quesiti diversi (anche in chiave di trattamento logico). Chi non risponde al primo lascia il concetto di democrazia senza definizione, talché nemmeno sappiamo se e quando il termine si applica. Rispondere al secondo quesito sviluppa e precisa l'analisi empirica delle democrazie. Una comprensione esauriente della democrazia è tale, allora, perché li affronta entrambi. Ma in tal caso conviene che prima si stabilisca che cosa la democrazia è, e poi si accerti di quanto una democrazia sia più o meno democratica di un'altra. La tecnica di analisi più proficua è di stabilire, in premessa, gli opposti; e poi di concepirli come i poli estremi del continuo, e più ancora della dimensione, definita da quei poli. Mettiamo che gli opposti prescelti siano democrazia-dittatura oppure democrazia-autoritarismo. In questi e simili esempi la questione di quali sistemi siano più o meno democratici, quali a mezza strada (semidemocratici), e quali più-o-meno non-democratici, si risolve piazzando i casi concreti, i singoli regimi, in punti diversi del continuo, più o meno vicini al polo al quale sono da avvicinare.In ogni caso, qualsiasi teoria della democrazia è tenuta a stabilire che cosa democrazia non è (qual è il confine o criterio che divide la democrazia dai suoi opposti, e ancor più dal suo negativo), per poi passare a misurare

quanto una democrazia sia più o meno democratica di un'altra (in funzione delle caratteristiche dichiarate atte ad accertarlo), ovvero se elementi (caratteristiche) di democraticità sussistano in una qualche misura in qualsiasi sistema politico.

Enciclopedia del Novecento II Supplemento (1998)

di Angelo Panebianco

Democrazia

sommario: 1. Introduzione. 2. Definizioni di democrazia. 3. Varianti poliarchiche. 4. Le ʿondate' della democratizzazione. 5. Nuove democrazie e vecchi problemi. 6. Vecchie democrazie e nuove sfide. a) Le sfide endogene. b) Le sfide esogene. 7. Una pace democratica? □ Bibliografia.

1. Introduzione

Alla fine del XX secolo, la democrazia appare, sulla scena del mondo, come una vincitrice sofferente. È indubbiamente una vincitrice: ha sconfitto entrambe le principali sfide totalitarie del secolo e, ciò che conta di più, sia sul piano politico come sul piano della vita economica - il mercato - essa non ha apparentemente rivali. Non c'è al momento alcun ideale di società politica che possa vantare altrettanti proseliti, nessuna idea di città politica che possa competere con l'idea di democrazia.
Sul finire del nostro secolo abbiamo assistito a una nuova ondata di ʿdemocratizzazione': vecchi regimi autoritari o totalitari sono stati spazzati via e l'area della democrazia si è notevolmente ampliata. Sono ormai tanti i regimi politici democratici o che, almeno, pretendono di esserlo e ne hanno pertanto adottato istituzioni e sembianze. La democratizzazione è, alla fine del XX secolo, il processo più studiato dagli scienziati politici. E il punto importante è che l'unica democrazia di cui si parla, l'unica che viene definita come tale ed è imitata anche fuori dall'Occidente, è la democrazia liberale, la democrazia nella forma storicamente realizzata in Occidente.

Vincitrice sul piano morale, nella battaglia delle idee, e vincitrice sul piano politico-istituzionale (rispetto a concezioni rivali della democrazia medesima), la democrazia liberale è però anche una vincitrice sofferente. Sebbene non abbia più rivali, essa è tuttora rifiutata nel mondo islamico e in quasi tutta l'Asia (salvo Giappone, India e pochi altri paesi), e gli esperimenti democratici fin qui tentati in molte parti dell'Africa appaiono assai poco vitali. Là dove si sono formate nuove democrazie sulle ceneri del totalitarismo o dell'autoritarismo, come nell'Europa orientale e in America Latina, queste appaiono procedere con grandi difficoltà e fra molti rischi sulla strada del loro consolidamento, mentre permangono gli interrogativi sul futuro, anche a breve termine, della fragilissima democrazia russa. Ma anche le più vecchie e consolidate democrazie dell'area euroatlantica devono vedersela con gravi problemi: insorgenze populiste, tensioni fra democrazia e globalismo, sono soltanto alcune delle sfide che devono fronteggiare le democrazie liberali alle soglie del XXI secolo.
Per esaminare questi problemi procederemo attraverso cinque fasi. In primo luogo, definiremo la democrazia; nella definizione che adotteremo è insita l'idea che la democrazia liberale possa essere in qualunque momento corrosa dall'interno, perdendo o diluendo i suoi tratti liberali e degenerando quindi in una qualche forma di democrazia illiberale o totalitaria. In secondo luogo, esamineremo brevemente le diverse varianti in cui si incarnano le poliarchie, ossia quei regimi politici che si ispirano ai principî della democrazia liberale. In terzo luogo, considereremo i problemi che devono affrontare le democrazie nuove, sorte alla fine del secolo. Poi indicheremo le sfide che hanno di fronte le democrazie più antiche, più consolidate. Infine, considereremo la plausibilità o meno degli argomenti neowilsoniani o neoliberali: l'estendersi delle democrazie favorisce effettivamente la pace, restringendo lo spazio della violenza e della guerra?

2. Definizioni di democrazia

Come ha scritto Giovanni Sartori (v., 1993), esiste una sola democrazia politica "dei moderni", ed è la democrazia liberale. Essa associa una "tecnica dei limiti del potere dello Stato" (il liberalismo) con l'"immissione del potere popolare nello Stato" (la democrazia). Protezione giuridica delle libertà individuali e Stato costituzionale sono ciò che il liberalismo porta in dote alla democrazia moderna. Ed è questa la prima, radicale differenza fra la democrazia dei moderni e la democrazia degli antichi. La seconda differenza attiene

alla scala: la democrazia dei moderni è una democrazia in grande, su grande scala: pertanto, può esistere solo come democrazia rappresentativa, non come democrazia diretta. La liberaldemocrazia, come ci ha insegnato la teoria realistica della democrazia, non elimina le élites, anzi ne ha necessità (v. Sartori, 1987; v. Dahl, 1982): in concreto, essa si configura come un sistema a governo limitato (costituzionale), basato sulla competizione fra élites per il consenso popolare (v. Schumpeter, 1942). Essa è pertanto, propriamente, una ʻpoliarchia' (v. Dahl, 1971), ossia, nei termini di Raymond Aron (v., 1965), un regime oligarchico, al pari di qualunque altro regime politico; e tuttavia se ne distingue per una specificità: le oligarchie competono pacificamente per il suffragio elettorale in un quadro di garanzie individuali costituzionalmente definite e di limitazione giuridica dell'esercizio del potere.
Si tratta di una costruzione complessa e fragile, le cui componenti fondamentali - l'istanza liberale, e l'istanza democratica - possono facilmente entrare in rotta di collisione. La democrazia può mettere a rischio il liberalismo, può distruggerlo: solo l'equilibrio fra le due istanze che la compongono può garantire la tenuta della democrazia dei moderni. Inoltre, la circostanza che il liberalismo è necessario alla democrazia, lascia aperti molti dubbi sulla vitalità di diversi esperimenti democratici in corso fuori dall'Occidente.

3. Varianti poliarchiche

Le poliarchie - al di là del minimo comun denominatore rappresentato dalla tutela giuridica dei diritti di cittadinanza, dalla divisione dei poteri e dal pluripartitismo (sugli indicatori della democrazia, v. Dahl, 1971) - sono, per molti altri aspetti, assai diverse fra loro. Le principali differenze riguardano la forma di governo, le caratteristiche del sistema dei partiti politici e il grado di accentramento-decentramento del potere statale (v. Fabbrini, 1994); oltre, naturalmente, il modo in cui queste diverse variabili si combinano nei diversi casi.
La tipologia che ha incontrato maggior successo si deve a Lijphart (v., 1984) ed è basata sull'idea che le differenze principali fra le poliarchie riguardino il grado di concentrazione-dispersione del potere. Lijphart distingue pertanto fra due tipi opposti di poliarchia - il modello ʻWestminster' (alta concentrazione del potere) e il modello ʻconsensuale' (alta dispersione del potere) - e classifica le diverse poliarchie a seconda della loro maggiore vicinanza all'uno o all'altro dei due tipi.
Il modello Westminster si distingue per nove caratteristiche: 1) governi monopartitici a

maggioranza risicata; 2) predominio dell'esecutivo sul legislativo; 3) bicameralismo asimmetrico; 4) sistema bipartitico; 5) conflitto politico unidimensionale (destra-sinistra); 6) sistema elettorale maggioritario (plurality system); 7) sistema di governo unitario e centralizzato; 8) costituzione non scritta; 9) democrazia esclusivamente rappresentativa. Oltre che in Gran Bretagna, molte caratteristiche (anche se non necessariamente tutte) del modello Westminster sono state o sono tuttora presenti negli ex dominions britannici, come la Nuova Zelanda e il Canada (dove vige però il sistema federale), oppure come l'Australia (dove però vige un diverso tipo di sistema elettorale maggioritario). Il modello Westminster fu anche un'eredità - andata in seguito quasi ovunque dispersa, con l'eccezione dell'India - che la madrepatria lasciò agli ex territori dell'Impero britannico africani e asiatici.
Il modello consensuale, per parte sua, è definito da otto caratteristiche: 1) condivisione del potere esecutivo (governi di grande coalizione); 2) separazione formale e informale dei poteri; 3) bicameralismo equilibrato; 4) sistema multipartitico; 5) conflitto politico multidimensionale; 6) sistema elettorale proporzionale; 7) federalismo o decentramento; 8) costituzione scritta e potere di veto della minoranza. Svizzera e Belgio appaiono come casi di poliarchie molto vicine al modello consensuale; molti tratti, anche se non tutti, di tale modello sono stati propri, ad esempio, di poliarchie come la Quarta Repubblica francese o l'Italia repubblicana fino a tempi recenti.
Secondo Lijphart sono soprattutto le società omogenee (non solcate da rilevanti divisioni etniche, linguistiche o religiose, o da un'estrema polarizzazione ideologica) che possono permettersi poliarchie relativamente spostate verso il polo del modello Westminster. Al contrario, le società 'plurali', solcate da forti divisioni, tendono ad adottare soluzioni istituzionali più vicine al polo rappresentato dal modello consensuale.
Ancorché molto utile per distinguere fra loro, su molti aspetti, le poliarchie, questo schema non cattura però tutte le differenze. Soprattutto, se appare utile per differenziare le poliarchie che adottano il regime parlamentare, tuttavia esso non presenta la stessa utilità per il caso dei regimi presidenziali e semi-presidenziali. Quando il presidente è direttamente eletto, il funzionamento della poliarchia risulta assai diverso rispetto ai casi di elezione indiretta. E, a loro volta, regimi presidenziali e semi-presidenziali presentano fra loro grandi differenze (v. Shogurt e Carey, 1992; v. Ceccanti e altri, 1996). Quest'ultimo è un aspetto molto importante, soprattutto in relazione ai più recenti processi di democratizzazione. Difatti, il presidenzialismo, nelle sue diverse varianti, è oggetto di un curioso e alquanto paradossale destino. Si tratta di una forma di governo sconsigliata da molti scienziati politici

(v. Linz e Valenzuela, 1992), perché ritenuta scarsamente affidabile, difficilmente capace di sopravvivere nel tempo, prona alle crisi e a trascinare nella propria crisi anche la poliarchia che abbia la sventura di adottarla. E, tuttavia, si tratta anche di una forma di governo largamente adottata dalle nuove democrazie.

4. Le ʿondate' della democratizzazione

Secondo Samuel Huntington (v., 1991) possiamo individuare, nella storia della democrazia dei moderni, tre ʿondate' di democratizzazione, intendendo per tali ʿʿuna serie di passaggi da regimi autoritari a regimi democratici, concentrati in un periodo di tempo ben determinato, in cui il numero di fenomeni che si producono nella direzione opposta (passaggi da regimi democratici a regimi autoritari) è significativamente inferiore" (v. Huntington, 1991; tr. it., p. 36). Le prime due ondate di democratizzazione sono state seguite da altrettante ondate di riflusso; la terza è (o almeno era, nel momento in cui Huntington scriveva) ancora in corso. Huntington (ibid., p. 38) ha schematizzato tali vicende nel modo seguente.

Prima ondata di democratizzazione (lunga) 1828-1926
Prima ondata di riflusso 1922-1942
Seconda ondata di democratizzazione (corta) 1943-1962
Seconda ondata di riflusso 1958-1975
Terza ondata di democratizzazione 1974-

La prima ondata coinvolge buona parte dei paesi europeo-occidentali, gli Stati Uniti e alcuni paesi latino-americani (come l'Argentina) ed è seguita dal riflusso degli anni venti-trenta. La seconda ondata riporta (o, in alcuni casi, porta per la prima volta) la democrazia in Italia, Germania Occidentale, Austria, Giappone, India, Israele, e in alcuni paesi dell'America Latina (come Uruguay, Brasile, Costarica). Essa è seguita, a partire dagli anni sessanta, dalla seconda ondata di riflusso che conduce alla moltiplicazione di regimi militari in America Latina, Asia, Africa, ma anche in Grecia e Turchia. La terza ondata di democratizzazione inizia, secondo Huntington, con gli eventi innescati dalla ʿrivoluzione dei garofani' in Portogallo (1974), seguiti dal ritorno alla democrazia in Spagna e Grecia. Alla fine degli anni settanta comincia lentamente la ridemocratizzazione dell'America Latina che continua, con alterne vicende, negli anni ottanta. Anche in alcuni paesi asiatici,

come la Corea o il Pakistan, i militari cedono il potere a civili legittimati da elezioni democratiche. Alla fine degli anni ottanta, il crollo del sistema comunista sovietico apre la strada della democrazia ai paesi dell'Europa orientale, alla Russia e ad alcune delle ex repubbliche sovietiche. Sviluppi in direzione della liberalizzazione, se non proprio della democrazia, si verificano anche in Africa. Secondo i calcoli di Huntington (ibid., p. 48), in un settantennio il numero delle democrazie è raddoppiato: erano 64 nel 1922, sono 129 nel 1990. Come nelle fasi precedenti, naturalmente, alla democratizzazione segue il riflusso. Già nel 1993, in molti paesi dell'ex Unione Sovietica, dell'Africa e dell'Asia, i processi di democratizzazione appena iniziati apparivano in regresso: diverse neonate democrazie crollavano sotto i colpi della violenza interetnica lasciando di nuovo il passo a regimi autoritari (v. Karatnycky, 1994). Come nelle fasi precedenti, però, alcune delle neonate democrazie sono riuscite a sopravvivere e si trovano oggi ad affrontare i difficili problemi del ‟consolidamento democratico" (v. Morlino, 1980).
La democrazia resta, nella seconda metà degli anni novanta, una pianta che non appare ancora innestabile stabilmente in Africa (v. Chazan, 1992) né in Medio Oriente (v. Pool, 1994): anche quando, in queste due aree, si manifestano processi di liberalizzazione, essi non appaiono comunque forieri di democrazia. In Asia, resta legato alla democrazia - nonostante i suoi tanti paradossi ed enigmi - il subcontinente indiano (v. Weiner, 1992); inoltre, Giappone (v. Shillony, 1992) e Thailandia (v. Cohen, 1992) - ma quest'ultima con una storia democratica assai tormentata - rappresentano esempi affascinanti di innesti di democrazia occidentale su tradizioni culturali apparentemente poco compatibili con essa.

5. Nuove democrazie e vecchi problemi

Lasciando da parte gli assai problematici (dal punto di vista culturale) casi asiatici, gli esperimenti neo-democratici più interessanti sono indubbiamente quelli in corso nelle aree meno lontane rispetto al raggio di influenza della tradizione culturale occidentale: Europa ex comunista e America Latina. Da un lato, si tratta di aree nelle quali, per ragioni di affinità culturale con l'Occidente, la democrazia liberale ha maggiori probabilità di impiantarsi stabilmente. Dall'altro lato, si tratta anche di aree oberate da tremendi problemi, nelle quali le sfide che la democrazia deve fronteggiare per sopravvivere sono davvero grandi, e il ‛consolidamento democratico' appare di ardua realizzazione. Per quanto riguarda l'Europa ex comunista è necessario fare una distinzione: a parte il caso speciale della

Germania Orientale, oggi inglobata nella RFT, i paesi nei quali gli esperimenti democratici hanno maggiori probabilità di riuscita sono la Repubblica Ceca (e, forse, ma con più incognite, la Slovacchia), l'Ungheria e la Polonia (v. Lijphart, 1994; v. Agh, 1996; v. Toka, 1996; v. Hill, 1994). Molto più problematici sono quasi tutti gli altri casi, sia nell'area balcanica (Romania, Bulgaria, ex Iugoslavia, con la possibile eccezione della Slovenia) sia nelle ex Repubbliche sovietiche. Tolti i casi citati, nessuno degli altri rispetta attualmente i criteri che definiscono la poliarchia: per buona parte di questi casi appare più appropriata la denominazione di ‟pseudo-democrazie" (v. Diamond e altri, 1988-1989), intendendo con tale termine i regimi misti che combinano una parziale liberalizzazione con la permanenza di istituzioni autoritarie (sul complesso caso russo, v. Frank, 1994).

Ma anche nei casi ove la poliarchia incontra condizioni più favorevoli, le sfide da fronteggiare rimangono davvero ardue. Paesi come la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia hanno dovuto intraprendere la transizione all'economia di mercato (con tutti i sacrifici che ciò ha imposto e impone) nella stessa fase in cui tentavano di consolidare le loro neonate democrazie: così, élites che operavano in assenza di robuste tradizioni democratiche hanno dovuto imporre ai propri elettori scelte che minavano il consenso. Con il rischio, nei termini di Easton (v., 1965), di veder venir meno, in qualunque momento, non solo il consenso ‛specifico' alle élites di governo e alle loro politiche, ma anche il consenso ‛diffuso' alle istituzioni democratiche (v. Przeworski, 1995; v. Ionescu, 1994). Si può dire che l'atout più importante - pur fra mille difficoltà - a disposizione delle recenti democrazie dell'Est europeo è consistito nell'esistenza di condizioni internazionali favorevoli. Da un lato, il ripiegamento della Russia sui suoi gravi problemi interni ha momentaneamente allontanato dai loro confini una tradizionale minaccia imperialistica; dall'altro lato, esse hanno beneficiato dell'incoraggiamento e dell'appoggio dei paesi dell'Unione Europea, e in primo luogo della Germania. Un eventuale ingresso di questi paesi nella NATO potrebbe dare loro in futuro quelle condizioni di sicurezza che sono necessarie al consolidamento della democrazia. E l'adesione, una volta completati i processi di transizione all'economia di mercato, all'Unione Europea, ne faciliterebbe una definitiva stabilizzazione.

Anche in America Latina la nuova ondata di democratizzazione si è giovata di condizioni internazionali favorevoli. La fine del conflitto bipolare ha sicuramente spinto gli Stati Uniti verso posizioni di minore indulgenza nei confronti dei regimi militari. Anche in America Latina, come nell'Europa ex comunista, ci sono paesi che hanno più chances di vedere consolidata la democrazia e altri che ne hanno decisamente meno. I paesi del ‛Cono Sud',

più sviluppati (insieme ad alcune delle rare democrazie già da tempo consolidate, come Costarica e Venezuela) si trovano in condizioni meno svantaggiate di quelle di paesi come la Bolivia o la maggioranza delle piccole repubbliche centro-americane. Resta incerto il futuro dell'esperimento di liberalizzazione in corso in Messico, così come assai ambigua e incerta appare la situazione della democrazia in Perù.
In generale, nonostante i comprensibili entusiasmi per le sorti della democrazia fuori dall'area euro-atlantica - entusiasmi che si diffusero all'indomani della fine della guerra fredda - molti degli esperimenti democratici tentati non appaiono destinati ad avere successo. Molte delle cosiddette democrazie della terza ondata di cui parla Huntington non hanno retto alle sfide che dovevano fronteggiare, lasciando ben presto il posto a regimi autoritari di vario tipo; altre (per esempio nell'area balcanica) sono definibili più propriamente ˙pseudo-democrazie', dal momento che non hanno sviluppato né piena tutela giuridica dei diritti di cittadinanza, né vera limitazione costituzionale dei poteri di governo, ma hanno mescolato, in proporzioni variabili, democrazia elettorale e autoritarismo.
Si può probabilmente dire che, quanto più ci si allontana dall'area di influenza culturale della Respublica Christiana (le più importanti eccezioni restano, fino a oggi, ciascuno con le sue specificità, Giappone e India), tanto più è improbabile che la democrazia liberale riesca ad attecchire, anche se possono attecchire, in taluni casi, alcuni suoi istituti (ma non tutti): in particolare, la selezione delle élites di governo per mezzo di elezioni più o meno regolari e più o meno libere. Senonché, la presenza di questa condizione, non accompagnata da altre altrettanto importanti, non basta a permettere di definire democrazie (nel significato qui accolto) questi regimi. Si pensi alle difficoltà che si incontrano nella valutazione di un classico caso di confine come quello turco (v. Heper, 1992), di un paese, cioè, in bilico fra Occidente e Oriente e nel quale una assai fragile e problematica democrazia è sottoposta a tutte le tensioni e le pressioni che derivano da un quotidiano clash of civilizations: lo scontro, cioè fra le due anime del paese, quella laica, filo-occidentale, e quella musulmana.

6. Vecchie democrazie e nuove sfide

Se il futuro di tante neo-democrazie resta incerto, gravi problemi, anche se di natura assai diversa, affliggono, sul finire del secolo, anche le più vecchie o meno nuove democrazie dell'area euro-atlantica. Naturalmente, in quest'area i successi sono stati tanti, poiché la democrazia (salvo alcune eccezioni, tra le quali l'India è la più importante) è in genere

positivamente correlata allo sviluppo economico (v. Lipset, 1960; v. Huntington, 1991). L'innesco di processi di sviluppo e di accrescimento del benessere contribuisce a spiegare, ad esempio, il successo delle democrazie succedute in Europa a precedenti regimi autoritari, si tratti dei casi, nel linguaggio di Huntington, della ‟seconda ondata" - come Italia, Germania Federale, Austria - o della ‟terza ondata", cioè di Portogallo, Spagna e Grecia (v. Gunther e altri, 1995). Le democrazie dell'area euro-atlantica hanno inoltre sviluppato, nel corso dei decenni, imponenti ʻStati sociali' finanziati dallo sviluppo, accrescendo, o mantenendo, in tal modo, il consenso intorno alle istituzioni della democrazia (v. Burdeau, 1977).

Ciò non toglie che alla fine del XX secolo anche le democrazie più consolidate debbano fronteggiare numerose sfide, le quali, se non affrontate vittoriosamente, potrebbero minacciare il consenso alla democrazia e provocare trasformazioni tali da alterarne la natura. Tali sfide possono essere suddivise - con una certa approssimazione, dal momento che spesso i fattori di cui ci occupiamo sono più propriamente ʻtransnazionali' - in endogene ed esogene, ossia in sfide che dipendono (prevalentemente) da mutamenti interni ai paesi democratici occidentali e sfide che dipendono (prevalentemente) da mutamenti internazionali.

a) Le sfide endogene

Le sfide endogene sono di vario tipo e hanno a che fare con gli effetti di lungo periodo che la società di massa esercita sulla sfera politica.

Una prima sfida corrisponde a ciò che Raymond Aron (v., 1969) definì ‟dialettica della socializzazione": essa dipende dal funzionamento contraddittorio della società industriale. Nelle democrazie liberali dell'Occidente, la società industriale propone ai cittadini - secondo Aron - valori fra loro in contrasto, che ispirano atteggiamenti contraddittori: da un lato, infatti, chiede il rispetto delle gerarchie (aziendali, amministrative, ecc.) senza il quale non sono possibili né lo sviluppo economico né l'ordine sociale; dall'altro, però, incentiva le tendenze all'autorealizzazione individuale che entrano in conflitto con le esigenze della gerarchia. Le società aperte dell'Occidente, enfatizzando l'importanza dei cosiddetti valori post-materialistici, hanno finito per accrescere a dismisura le tensioni connesse a quella che viene definita ʻdialettica della socializzazione'. Ciò ha importanti implicazioni, dirette e indirette, oltre che per il costume e la più generale vita sociale, anche per il funzionamento della democrazia. Per esempio, fra gli effetti diretti c'è il rilassamento o l'indebolimento

delle gerarchie all'interno delle pubbliche amministrazioni, con conseguenti perdite di funzionalità e di efficienza. Tra gli effetti indiretti, invece, c'è la crescita dell'importanza e del ruolo del potere giudiziario: l'accresciuto ricorso al magistrato come effetto della contrattualizzazione di molti rapporti della sfera privata (cresce, ad esempio, in Occidente la propensione a ricorrere ai magistrati nei conflitti famigliari) contribuisce a dare alle magistrature un peso che finisce per ripercuotersi sul funzionamento della democrazia, alterando l'equilibrio fra i poteri (su questo punto torneremo in seguito). E così via.
Un'altra sfida, collegata alla prima, è connessa al generale miglioramento degli standard qualitativi di vita e, in particolare, all'innalzamento dei livelli di istruzione. In questo caso l'effetto sulla vita della democrazia è diretto: l'accrescimento dei livelli di istruzione facilita infatti fenomeni di ˙ritiro della delega', riduce la disponibilità ad affidarsi in toto alle mani delle tradizionali organizzazioni politiche di massa (riduce il peso delle ˙appartenenze politiche'), accresce la volatilità elettorale. L'insoddisfazione per promesse elettorali non mantenute ha, oggi più che in passato, effetti negativi sugli atteggiamenti dei cittadini verso la politica e influenza negativamente, accrescendone la precarietà, sia la durata che le performances dei governi. Varie ricerche indicano, sul finire del XX secolo, che il disincanto e l'insoddisfazione nei confronti del ˙rendimento' della democrazia sono cresciuti, sia pure con variazioni da caso a caso, in tutte le democrazie occidentali.
L'accrescimento del benessere e dei livelli di istruzione ha poi fatto sinergia con la rivoluzione della comunicazione politica: la televisione ha contribuito a erodere le subculture tradizionali, che avevano per decenni assicurato il consenso ai partiti di massa (v. Rokkan, 1970); da un lato, questi ultimi hanno lasciato il campo a partiti ˙pigliatutto' (v. Kirchheimer, 1966), mentre, dall'altro, l'erosione delle subculture tradizionali ha accresciuto la volatilità e l'instabilità delle arene elettorali, con ripercussioni sulla stabilità dei governi.
Ma il sistema delle comunicazioni incide oggi negativamente sulle performances dei governi anche in altri modi. Nella ˙democrazia elettronica', ad esempio, i sondaggi d'opinione occupano uno spazio crescente: essi diventano un deterrente che incide negativamente sull'azione dei governi, ne condiziona l'efficacia, restringendo l'orizzonte della politica, contraendone i tempi. Adeguarsi ai momentanei orientamenti dell'opinione pubblica prevale sulla necessità di governare processi la cui incidenza sugli orientamenti del pubblico è spostata nel tempo.
Probabilmente, la principale sfida di origine endogena che la democrazia deve fronteggiare alla fine del XX secolo riguarda le pressioni che investono l'assetto istituzionale, la

divisione dei poteri. In primo luogo, volatilità elettorale, crisi dei tradizionali partiti di massa e complessità dei processi di governo, cumulandosi, rafforzano - anche là dove essa non ha attecchito in precedenza - quella che Max Weber chiamava la "democrazia plebiscitaria": legittimazione diretta e plebiscitaria dei capi di governo, prevalenza degli esecutivi sulle assemblee legislative. La tendenza è generale, come è dimostrato anche dal fatto che molte nuove democrazie hanno scelto varianti del presidenzialismo e del semi-presidenzialismo. Anche nelle poliarchie fin qui diversamente organizzate, la personalizzazione delle campagne elettorali indotta dai mass media è un potente stimolo all'introduzione di permanenti elementi plebiscitari nella vita politica.
In secondo luogo, si verifica ovunque in Occidente un accrescimento del peso e del ruolo del potere giudiziario che determina una significativa alterazione dell'equilibrio fra i tradizionali poteri poliarchici. La crescita del peso politico delle magistrature ha, alle spalle, molti e complessi fattori (v. Guarnieri e Pederzoli, 1996); sicuramente, però, riduce lo spazio e il ruolo dei poteri rappresentativi, con effetti ancora in larga misura da esplorare sul funzionamento delle poliarchie.

b) Le sfide esogene

Globalizzazione dei mercati, rivoluzione nelle comunicazioni e flussi migratori dalle aree povere del pianeta appaiono, alla fine del XX secolo, come sfide di natura esogena che possono mettere in gravi difficoltà le poliarchie occidentali.
La globalizzazione colpisce la poliarchia da due diversi punti di vista. In primo luogo, mette a repentaglio il Welfare State e, con esso, il consenso di cui le poliarchie occidentali hanno stabilmente goduto per decenni. Il Welfare (già sofferente a causa dei processi di invecchiamento della popolazione) viene messo sotto attacco dalla competizione dei paesi di nuova industrializzazione dell'Asia e dell'America Latina. La perdita di competitività per l'eccesso di oneri che grava sul costo del lavoro mette le poliarchie, soprattutto quelle europee - gli Stati Uniti, con livelli di protezione sociale nettamente inferiori, mantengono una più elevata competitività - di fronte a un drammatico dilemma: rischiare forti perdite di consenso per effetto di una drastica riduzione dei livelli di protezione sociale, oppure mantenere quei livelli, accettando però drastiche contrazioni della propria presenza nel commercio internazionale e forti aumenti di disoccupazione, con gli inevitabili contraccolpi politici.
In secondo luogo, la globalizzazione colpisce le poliarchie riducendo i margini di azione dei

governi: essa comporta infatti una sfasatura permanente fra il livello delle decisioni politiche e quello delle decisioni economico-finanziarie. Pertanto, i governi poliarchici vedono ridotta drasticamente la propria capacità di dominare i processi macroeconomici. Da un lato, secondo le regole della retorica democratica, continuano a esibire di fronte agli elettori la loro pretesa capacità di guidare i destini del paese; dall'altro sono in balia di processi che sfuggono al loro controllo. C'è chi ritiene che in questo modo la democrazia sia, nel lungo periodo, condannata a morire dalla sua stessa impotenza, a meno che i suoi confini non vengano ridisegnati in modo da trascendere quelli dello Stato nazionale (v. Held, 1995). Il processo di integrazione europea potrebbe in futuro offrire, da questo punto di vista, un'ancora di salvezza alla democrazia, sia pure limitatamente ai paesi coinvolti, ma solo a condizione che, una volta conseguita l'unione monetaria e un ulteriore accrescimento dei livelli di interdipendenza fra i paesi europei coinvolti, sorgano pressioni tese a creare autentiche istituzioni democratiche a livello comunitario. Non è però quanto per ora sta accadendo, visto che, nonostante l'alto livello di integrazione raggiunto, il potere politico è ancora detenuto dai governi nazionali.

Da ultimo, le poliarchie devono fronteggiare la cosiddetta sfida del ʻmulticulturalismo'. I fenomeni migratori, in particolare, rischiano di aprire nelle poliarchie conflitti esplosivi, qualora le rivendicazioni economiche degli ʻesclusi' si sommino a lotte fra culture e identità contrapposte. Questi conflitti potrebbero condizionare in modo rilevante il futuro delle poliarchie occidentali.

In generale, il problema cruciale è se l'insieme delle sfide che le democrazie occidentali devono fronteggiare determineranno o meno mutamenti significativi nella loro natura. In particolare, l'interrogativo principale riguarda il carattere ʻliberale' delle democrazie: verrà preservato? Oppure, sotto l'incalzare delle sfide, la dimensione liberale della democrazia appassirà e la democrazia del futuro acquisterà tratti autoritari? Verranno erose le garanzie individuali e le costituzioni cesseranno di rappresentare vincoli all'esercizio del potere? Avremo, insomma, democrazie liberali rinnovate oppure democrazie illiberali?

7. Una pace democratica?

Il notevole accrescimento del numero delle democrazie che si è verificato con la fine della guerra fredda ha ridato slancio alla visione che, all'epoca della prima guerra mondiale, era stata fatta propria dal presidente degli Stati Uniti Woodrow Wilson. La diffusione della

democrazia nel mondo consente di sperare che prima o poi venga definitivamente superata la logica della politica di potenza e, quindi, della guerra fra gli Stati. Potrà nascere una kantiana ʿunione pacifica' composta da repubbliche (poliarchie)? Il rilancio della visione wilsoniana è legato alla constatazione che le democrazie stabili non si fanno la guerra fra loro (v. Doyle, 1983; v. Ray, 1995). Le democrazie, pur praticando la politica di potenza nei loro rapporti con gli Stati autoritari, danno però vita, fra di loro, a qualcosa di simile a una ʿunione pacifica' ove anche i più aspri conflitti di interesse non sfociano mai nella guerra. Ne discende, logicamente, che un forte accrescimento del numero delle democrazie può contribuire a ridurre significativamente lo spazio per la guerra. Questa tesi, sostenuta da numerosi studiosi statunitensi, ha esercitato anche una notevole influenza sui policy makers degli Stati Uniti: tanto il presidente repubblicano Reagan quanto il presidente democratico Clinton hanno a più riprese evocato l'idea wilsoniana della ʿpace democratica'. Tuttavia, ancorché suggestive, le tesi neo-kantiana e neo-wilsoniana della pace democratica come via per sconfiggere la politica di potenza e la guerra sembrano soffrire di un eccesso di ottimismo. Un mondo pacificato dalla democrazia non appare affatto dietro l'angolo. È certamente vero che le democrazie dell'area euro-atlantica, dalla seconda guerra mondiale in poi, hanno dato vita a una ʿunione pacifica' o, nei termini in cui si espresse, alcuni decenni fa, lo scienziato politico Karl Deutsch (v., 1957) a una ʿʿcomunità di sicurezza". È tuttavia dubbio che l'ʿunione pacifica' o comunità di sicurezza euro-atlantica possa espandersi al punto di relegare la tradizionale politica di potenza e la guerra fra Stati a una componente residuale della politica internazionale. Per diverse ragioni. In primo luogo perché, come si è detto in precedenza, molti dei processi di democratizzazione della terza ondata sono intrinsecamente fragili: solo alcuni dei paesi latino-americani e dell'Europa orientale hanno buone possibilità di diventare democrazie stabili, mentre negli altri la democrazia fallisce o non attecchisce affatto. In secondo luogo, bisogna considerare il fatto che gli effetti pacificatori nei rapporti fra democrazie appaiono indotti, in larga misura, dall'instaurazione di una fiducia reciproca, alimentata, più che dalla dimensione ʿdemocratica', da quella ʿliberale' delle democrazie (v. Owen, 1994): la fiducia dipende cioè dal fatto che questi regimi si riconoscono reciprocamente come vincolati dalle leggi, rispettosi dei diritti individuali di libertà, ecc. È la dimensione liberale delle democrazie, secondo questa interpretazione, a favorire quel clima di fiducia reciproca che permette di instaurare la pace democratica. Ora, più ci si allontana dall'Occidente più è problematico l'innesto nella realtà politica dei valori che fanno capo all'individualismo liberale; al di fuori dell'Occidente sono

insomma più probabili le pseudo-democrazie o le democrazie illiberali che le democrazie liberali. E ciò riduce la portata delle tesi neo-wilsoniane: come mostrano i casi della Croazia e della Serbia, infatti, le pseudo-democrazie possono benissimo farsi la guerra fra loro. Da ultimo, va considerato il fatto che la ʻpace democratica' prevalsa in Occidente dopo la seconda guerra mondiale potrebbe essere l'effetto non di una sola causa (la democrazia) ma di una pluralità di cause, di un insieme di fattori economici, culturali e politici, che hanno determinato, in una particolare area geopolitica e culturale e in una particolare fase storica, quel risultato (v. Cohen, 1994).
Per le democrazie liberali vale la regola secondo cui esse non si fanno la guerra fra loro. Ma alla fine del XX secolo lo spazio per regimi autoritari e pseudo-democrazie resta troppo ampio perché la guerra cessi di regolare i conflitti fra sistemi politici e perché, in tal modo, un antico sogno liberale si possa realizzare.

Enciclopedia del Novecento III Supplemento (2004)

di Luciano Pellicani

Democrazia

Sommario: 1. La terza ondata. 2. Capitalismo e democrazia. 3. Le nuove sfide. 4. Verso la democrazia elettronica. □ Bibliografia.

1. La terza ondata

Il "secolo breve" si è concluso con quella che il politologo americano Samuel P. Huntington (v., 1993) ha chiamato la "terza ondata", durante la quale ben 29 paesi governati da regimi autocratici hanno imboccato, quasi sempre senza spargimento di sangue, la via della democrazia liberale. Iniziata con la caduta della dittatura in Portogallo (1974), la grande

ondata di democratizzazione è proseguita sino a investire, fra il 1989 e il 1991, i paesi dell'Europa Orientale, ponendo così fine alla guerra ideologica fra l'Unione Sovietica e l'Occidente che per oltre quarant'anni aveva dominato la scena mondiale.

Quando, nel 1989, il muro di Berlino crollò, travolto dall'indignazione di un popolo che era stato costretto a vivere sotto l'implacabile regime della Stasi, Jürgen Habermas coniò l'espressione "rivoluzione recuperante" per sottolineare il significato di quell'evento: il recupero, per l'appunto, "di ciò che aveva separato la parte occidentale della Germania dalla sua parte orientale" (v. Habermas, 1990; tr. it., p. 179). Ma, in realtà, il 1989 merita di passare alla storia come una "rivoluzione recuperante" per una ragione ben più importante di quella indicata da Habermas. Con il crollo del muro di Berlino, infatti, i popoli dell'Europa Orientale sono stati recuperati alla civiltà occidentale dalla quale l'Armata Rossa li aveva brutalmente separati.

Per intendere il significato storico di tale 'recupero' occorre tenere presente il modello di organizzazione sociale che i bolscevichi presero a costruire a partire dal momento in cui si impossessarono del potere con quel fortunato golpe passato alla storia sotto il nome di Rivoluzione d'Ottobre. Il principio animatore di tale modello fu da Lenin così formulato: "Noi non riconosciamo nulla di privato; per noi, nel campo dell'economia, tutto è diritto pubblico. Ammettiamo soltanto il capitalismo di Stato, ma lo Stato siamo noi. Bisogna quindi estendere l'intervento dello Stato nei rapporti di diritto privato, estendere il diritto dello Stato ad abrogare i contratti privati" (v. Lenin, 1970, p. 487). Ora, se l'intera economia viene statizzata, l'esito inevitabile è la statizzazione integrale della vita sociale, essendo i mezzi di produzione le 'sorgenti della vita'. E, infatti, la cosiddetta 'espropriazione degli espropriatori' non portò all'emancipazione della classe operaia, bensì all'espropriazione totale della società civile. Questa, spossessata dei mezzi di produzione, fu privata di ogni autonomia a fronte dello Stato onniproprietario e assoggettata alla volontà insindacabile di quella che Michail Bakunin, in una lucida previsione degli esiti della rivoluzione marxista, aveva chiamato la "burocrazia rossa". In tal modo, furono estirpate le radici della "politica operaia liberale" che Lenin considerava una "grave malattia", essendo il suo obiettivo la "europeizzazione della Russia" attraverso l'universalizzazione delle libertà borghesi. Risultato: il marxismo fu 'asiatizzato' e la sua devastante critica del capitalismo fu utilizzata non solo per combattere l'imperialismo delle potenze coloniali, ma anche per contestare i

valori e le istituzioni della 'società aperta' e impedirne la diffusione. In breve: l'Ottobre bolscevico fu l'inizio della 'reazione asiatica' contro l'Occidente, nonché della guerra permanente contro la società civile, bollata come il regno dell'egoismo e dello sfruttamento.

Alla luce della concezione leninista della rivoluzione - l'annientamento implacabile delle istituzioni e dei valori della 'società aperta' - diventa trasparente il significato storico dell'occupazione sovietica dell'Europa Orientale. Questa fu strappata alla civiltà occidentale e costretta a vivere dietro la 'cortina di ferro' elevata per impedire che la 'infezione borghese' la contagiasse. E diventa parimenti trasparente il significato storico del crollo del muro di Berlino: i popoli europei sequestrati dal totalitarismo comunista sono stati finalmente 'liberati' e 'recuperati' alla civiltà dei diritti e delle libertà, basata sulla dialettica Stato-società civile. Non a caso il tema della società civile, per decenni negletto, è ritornato, proprio a partire dal crollo del muro di Berlino, ad attirare l'attenzione degli studiosi di scienze sociali. Né avrebbe potuto essere diversamente, dal momento che la "rivoluzione recuperante" altro non è stata che la rivolta della società civile contro la tirannia ideocratica che definiva se stessa "socialismo realizzato". Utilizzando il lessico di Marx, essa può essere definita la "negazione della negazione", vale a dire il movimento spontaneo che ha abbattuto la forma di dominio che negava alla società civile ogni forma di autonomia in omaggio al principio leninista secondo cui tutto doveva essere pubblico e nulla privato. Talché, con il collasso del totalitarismo comunista, i popoli dell'Europa Orientale sono rientrati nella linea di sviluppo della civiltà occidentale, dalla quale erano stati allontanati dalla 'reazione asiatica' iniziata con l'Ottobre bolscevico.

2. Capitalismo e democrazia

Una delle conseguenze più rilevanti della bancarotta planetaria del comunismo è stata la scomparsa del progetto fondamentale dei partiti e dei movimenti che si richiamavano all'idea socialista: la costruzione di un modello di società alternativo a quello centrato sul mercato. Il rovinoso collasso delle capacità produttive dei paesi che avevano imboccato la via del collettivismo ha corroborato la tesi di quanti - come Pierre-Joseph Proudhon, Ludwig von Mises, Max Weber, Friedrich von Hayek, Milton Friedman - avevano sostenuto

essere il mercato una insostituibile istituzione per garantire tanto l'impiego razionale delle risorse scarse quanto lo sviluppo economico. Talché, non fa specie il fatto che la "terza ondata" sia stata accompagnata da una vera e propria rivincita del mercato e di tutto ciò che a esso è collegato: la proprietà privata, la libera iniziativa, la concorrenza e lo spontaneo gioco della domanda e dell'offerta. Inoltre, il mercato è risultato essere di decisiva importanza per garantire l'articolazione pluralistica della società civile e la sua autonomia rispetto allo Stato: due requisiti senza i quali una democrazia liberale è impossibile e persino impensabile. Se la democrazia liberale è - per citare la classica definizione di Joseph Schumpeter (v., 1942; tr. it., p. 257) - "una configurazione istituzionale tesa al conseguimento di decisioni politiche, nella quale gli individui acquisiscono il potere di decidere attraverso una lotta competitiva per il voto popolare", allora essa è inscindibile dalla istituzionalizzazione del mercato politico. Il quale, a sua volta, è strettamente legato al mercato economico. Infatti, in un sistema centrato sul controllo monopolistico delle sorgenti della vita verrebbe a mancare non solo l'autonomia della società civile, ma anche la possibilità di garantire la competizione politica fra una pluralità di minoranze organizzate - i partiti - per l'acquisizione del diritto di esercitare il potere di comando. In breve, i catastrofici esperimenti compiuti nei paesi dove il marx-leninismo si è fatto Stato hanno confermato che la democrazia liberale esige che la logica pluralistico-competitiva operi non solo nella sfera politica, ma anche in quella economica.

Tutto ciò significa che capitalismo e democrazia liberale sono legati a doppio filo, sia storicamente che logicamente. È vero che, come la storia mostra ad abundantiam, è possibile una mistura di liberismo economico e di autoritarismo politico, ma non c'è un solo esempio di mercato politico in presenza del monopolio delle sorgenti della vita. Talché è legittimo definire il mercato economico una condizione necessaria, ancorché insufficiente, della istituzionalizzazione della democrazia liberale.

Il che, poi, non significa che fra capitalismo e democrazia liberale esista un rapporto armonico. Tutt'altro. Pur essendo strettamente legati l'una all'altro, la convivenza fra democrazia liberale e capitalismo è sempre stata conflittuale. E tale continua a essere, se è vero, come è vero, che nei paesi dove ha prevalso il laissez faire, uno dei principî costitutivi della democrazia liberale - l'eguaglianza delle opportunità - è stato gravemente intaccato.

Un esempio particolarmente vistoso del conflitto fra capitalismo ed eguaglianza è dato dai

risultati ottenuti dalla Russia a partire dal momento in cui essa si è liberata della olocrazia comunista. Il mercato si è imposto con le sue impersonali leggi ed esse hanno portato all'emergere di due società: una, formata dalla neoborghesia, incredibilmente ricca e altezzosamente soddisfatta; l'altra povera, abbandonata ed esposta. Contemporaneamente, il tasso di violenza e di criminalità è cresciuto vertiginosamente. Secondo stime attendibili, almeno un terzo del prodotto interno lordo della Russia è legato in qualche modo al crimine organizzato e decine di migliaia sono le imprese controllate dalla mafia.

Di fronte a questi fenomeni, non può suscitare sorpresa che la parola naglost′ - che significa 'tutto va in modo sfacciato' - abbia sostituito il termine glasnost′. Né che i neocomunisti e i neonazionalisti abbiano ottenuto significativi successi elettorali. Con la loro demagogia anti-occidentale, essi hanno dato voce al risentimento e al disagio di milioni di individui condannati a una vita di stenti, mentre i nuovi ricchi ostentano in maniera insolente la loro opulenza. Ciò è tanto vero che, pochi anni dopo l'irruzione di quello che Aleksandr Solzíenicyn ha chiamato il "capitalismo selvaggio", il primo ministro Viktor Cíernomyrdin non ha potuto esimersi dal dichiarare pubblicamente: "Il periodo del romanticismo di mercato è finito; il trasferimento puramente meccanico dei metodi economici occidentali sul suolo russo ha fatto più danni che bene" (cit. in Barber, 2001; tr. it., p. 238). Ancora più pessimistica la prognosi degli osservatori esterni, a giudizio dei quali in Russia ci sarebbero molte delle precondizioni strutturali del fascismo: disoccupazione di massa, iperinflazione, corruzione, corpi militari irregolari, delusione e risentimento nei confronti della democrazia e, last but not least, nostalgia della Russia imperiale e persino della Russia comunista.

Che un eccesso di mercato autoregolato e di individualismo economico possa minacciare le fondamenta della 'società aperta' è una preoccupazione che è stata espressa non solo nei confronti della Russia postcomunista, ma anche nei confronti degli Stati Uniti. In particolare, George Soros (v., 1998) ha insistito con grande vigore sul fatto che i principî su cui poggia la 'società aperta' - di cui lo Stato di diritto e la democrazia liberale costituiscono la naturale cornice politico-istituzionale - sono minacciati dall'imperialismo del capitalismo globale e dalla cieca fiducia, tipica dei 'fondamentalisti del mercato', nelle virtù taumaturgiche del laissez faire. E per varie ragioni. Prima di tutto, perché le multinazionali e i mercati finanziari internazionali hanno usurpato poteri che in passato erano riservati allo Stato ed esercitano tali poteri con una discrezionalità che non può non suscitare forti

preoccupazioni. In secondo luogo, perché l'ossessione per l'efficienza deteriora il primato della democrazia sull'economia e minaccia la possibilità stessa che i governi possano correggere in qualche modo l'iniqua distribuzione delle opportunità, tipica del mercato autoregolato. In terzo luogo, perché l'economia globale è costitutivamente amorale: non funziona come una comunità, bensì come un sistema dominato esclusivamente dalla caccia al profitto, nel quale i valori sociali - la solidarietà, l'equità, ecc. - sono considerati degli impacci di cui occorre liberarsi. Infine, perché lo strapotere della logica catallattica ha prodotto un doppio, inquietante fenomeno: la concentrazione della ricchezza nelle mani delle oligarchie plutocratiche e l'espansione dell'area della povertà e dell'esclusione. Non può destare sorpresa, pertanto, che il dominio sempre più incontrastato del mercato autoregolato - a dispetto della scomparsa della possibilità stessa di concepire un modo di produzione alternativo a quello capitalistico - abbia suscitato negli ultimi anni critiche e opposizioni di varia natura e provenienza; né che numerosi siano, oggi, gli studiosi impegnati a rivalutare quella istituzione - lo Stato sociale - che i 'fondamentalisti del mercato' alla fine del XX secolo avevano messo in stato d'accusa presentandola come la "via della schiavitù e della miseria".

3. Le nuove sfide

La storia del XX secolo ha confermato la profezia formulata da Ernest Renan nel 1885: dopo "molte alterative di anarchia e di dispotismo", la democrazia liberale è riuscita finalmente a imporsi in tutta l'Europa. Ma ciò non ha posto fine alle preoccupazioni circa il suo futuro. Al contrario, il XXI secolo si è aperto con il raffreddamento degli entusiasmi suscitati dalla "terza ondata"; contemporaneamente, si sono moltiplicate le diagnosi pessimistiche sullo stato di salute della democrazia liberale. Il quale è sicuramente molto migliorato rispetto ai decenni durante i quali la libertà era stata minacciata dai movimenti totalitari di massa, ma, altrettanto sicuramente, è alle prese con nuove e insidiose sfide strettamente legate all'espansione planetaria della logica catallattica.

L'economia globale, sempre più caratterizzata dalla mobilità transnazionale del lavoro, sta facendo emergere un tipo antropologico sui generis: l'apolide, vale a dire un attore sociale

che, sentendosi svincolato da qualsiasi legame, mina, con la sua stessa presenza, uno degli elementi essenziali del buon funzionamento della democrazia: il 'patriottismo costituzionale'. A ciò si deve aggiungere il fatto che il 'mercato senza frontiere' rende talmente difficile l'individuazione dei centri di decisione economiche - e si tratta spesso di macrodecisioni che coinvolgono flussi imponenti di capitali - che non pochi studiosi hanno annunciato addirittura la fine della sovranità statale e la nascita di un sistema planetario caratterizzato da quella che è stata definita governance without government. In un sistema dominato dalle multinazionali, le quali dividono fra numerosi paesi le differenti fasi della produzione di una merce, la localizzazione del valore aggiunto si è fatta problematica. Il risultato è che l'imposta non è più una decisione sovrana e i governi si trovano in concorrenza con il mondo intero. Questa concorrenza fiscale non può non ridurre le risorse degli Stati. Di qui le crescenti difficoltà che essi incontrano nel finanziare i servizi sociali e le politiche di welfare. Il che significa che la base del tacito patto di solidarietà sul quale poggiano le democrazie moderne è minacciata. Ed è minacciata altresì la stessa idea di nazione. Storicamente, il nazionalismo è stato sia una forza di esclusione che una forza di inclusione e di integrazione. Grazie a esso, i popoli europei sono usciti dal feudalesimo e dalla logica tribale. Ma negli ultimi anni è apparsa una nuova forma di nazionalismo: il nazionalismo etnico, che ha come principale bersaglio proprio lo Stato-nazione, così faticosamente forgiato, e come obiettivo la creazione di isole di solidarietà e di fratellanza centrate sulla 'terra patria'.

La riemergenza del tribalismo etnico ha creato il terreno favorevole al nuovo populismo. Questo celebra la 'terra patria' come unità organica che rivendica, a fronte della comunità nazionale, la sua irriducibile e inassimilabile identità storico-culturale. Coltiva il sentimento di diversità, ma anche il risentimento nei confronti delle istituzioni, dei partiti e degli apparati burocratici. Il che fa del neopopulismo un tipico movimento di protesta, che esprime un forte e diffuso sentimento di disaffezione nei confronti della politica e che contesta frontalmente le oligarchie dominanti e la stessa democrazia rappresentativa, di cui denuncia, in forme particolarmente aggressive, le disfunzioni e le inadempienze.

È appena il caso di sottolineare che le indagini giudiziarie sul finanziamento illegale della politica - un fenomeno di vecchia data, ma che nell'ultimo decennio ha assunto in molti paesi della Comunità Europea enormi dimensioni - ha offerto ai movimenti neopopulisti

efficaci argomenti per condannare, di fronte al 'tribunale dell'opinione pubblica', i partiti e l'intero establishment della democrazia rappresentativa. Ma è stata soprattutto l'invasione pacifica del proletariato esterno alla civiltà occidentale che ha potentemente alimentato la protesta neopupulista. L'esaltazione della 'terra patria' e delle virtù del 'popolo', di fronte alla presenza di milioni di immigrati portatori di religioni e culture aliene, ha assunto caratteri razzisti o, quanto meno, xenofobi. E quando ciò non è avvenuto, la retorica neopupulista ha attinto al serbatoio di idee del culturalismo. Il culturalismo è un'interpretazione delle differenze di mentalità e di comportamenti che caratterizzano i vari popoli, che, prima facie, si pone in netta antitesi alla teoria razziale. Laddove questa presume che l'eredità biologica condanni i popoli a essere quello che sono, il culturalismo sottolinea con il massimo vigore la forza plasmatrice e la cogenza normativa delle tradizioni. Ne deriva una sorta di determinismo culturale. Vero è che, mentre la razza è un fattore rigido e immodificabile, la tradizione è, ex definitione, una realtà plastica, che può assumere forme diverse e può persino metamorfizzarsi. Sennonché, dal momento che i mutamenti culturali veramente significativi si collocano sull'asse della lunga durata, nel breve periodo le differenze culturali risultano essere non meno rigide delle (supposte) differenze razziali. Accade così che, in nome della propria specifica identità culturale, una determinata collettività possa rivendicare il diritto alla non-contaminazione e, pertanto, esigere che tutti coloro che sono portatori di valori, atteggiamenti e comportamenti 'altri' siano tenuti a debita distanza. Il che significa che non c'è bisogno di richiamarsi alle dottrine razziali per invocare il diritto alla separazione e per giustificare le politiche di rigetto. Il culturalismo offre ai movimenti neopopulisti una base teorica sufficiente a legittimare il rifiuto di convivere con i 'diversi'.

Ora, dal momento che le tendenze demografiche in atto - l'enorme espansione della popolazione del Terzo Mondo e la contemporanea riduzione delle nascite nelle società opulente - fanno crescere a vista d'occhio la composizione multietnica e multireligiosa della Comunità Europea, la protesta neopopulista - che mina alle radici uno dei valori centrali della 'società aperta', ossia la tolleranza e l'accettazione dei 'diversi' - potrebbe risultare un fenomeno tutt'altro che passeggero. Tanto più che l'integrazione degli 'alieni' nelle comunità ospitanti pone problemi di convivenza inediti quanto potenzialmente esplosivi. Non di questo avviso sono i fautori del multiculturalismo. Per essi, le diversità culturali vanno incoraggiate e istituzionalizzate. Ma è legittimo chiedersi sino a che punto la 'società aperta'

possa accogliere nel proprio seno etnie portatrici di valori profondamente estranei ai suoi valori di base o addirittura incompatibili con essi. Questo è l'interrogativo che oggi è al centro del dibattito sul futuro della democrazia pluralistica, al quale Giovanni Sartori (v., 2000) ha risposto in termini nettamente negativi. La sua tesi è che il multiculturalismo - il quale, oltre a essere una dottrina, è anche un programma - anziché essere un'estensione 'fisiologica' del pluralismo ne rappresenta la negazione. Nella misura in cui difende il diritto alla secessione culturale, il progetto multiculturale potrebbe portare, una volta che fosse calato nella realtà, alla scomposizione della società in una molteplicità di microcomunità ermeticamente chiuse e persino ostili fra di loro; dunque, a un neotribalismo. In effetti, c'è da chiedersi come possa sopravvivere una società spezzata in sotto-comunità che arrivano a rifiutare le regole fondamentali della democrazia liberale. Non è forse l'alterità il necessario complemento dell'identità? Ed è mai concepibile un 'noi' comunitario senza un preciso confine culturale?

Certo, la potenza assimilatrice della civiltà occidentale è grande. Ma è parimenti grande la resistenza che l'Islam oppone alla secolarizzazione. Nell'islamismo non è dato trovare una distinzione fra la sfera del sacro e la sfera del profano. Il diritto islamico è Kalām Allāh, parola di Dio; come tale, è un diritto sacro e immutabile. Ed è un diritto che contempla una serie di norme e di doveri che sono in aperto conflitto con le istituzioni della democrazia liberale. Contempla, soprattutto, il rifiuto della laicità dello Stato e dei diritti fondamentali del cittadino, che percepisce come tipiche espressioni di una società 'materialistica' e 'pagana'. È per questo che la presenza di milioni di musulmani nella Comunità Europea costituisce un problema. Tanto più che, a partire dalla rivoluzione iraniana (1979), è apparsa sulla scena mondiale una versione dell'Islam - quella fondamentalista - che proclama alto e forte essere suo obiettivo non solo la restaurazione, nella dār al-Islām, della piena vigenza normativa della Legge Sacra - la sharī'a -, ma anche l'annientamento della 'satanica' civiltà occidentale. Di fronte a una siffatta dichiarazione di guerra, si capisce agevolmente come persino uno scienziato sociale che ha dedicato tutta la sua vita allo studio empatetico delle culture travolte dalla marcia imperialistica dell'Occidente - Claude Lévi-Strauss - abbia fatto in una intervista questa significativa dichiarazione: "Ho cominciato a riflettere in un momento in cui la nostra cultura aggrediva le altre culture, di cui perciò mi sono fatto testimone e difensore. Adesso ho l'impressione che il movimento si sia invertito e che la nostra cultura sia sulla difensiva di fronte alle minacce esterne e in particolare di fronte alla

minaccia islamica. Di colpo, mi sento etnologicamente e fermamente difensore della mia cultura".

La sconvolgente azione terroristica condotta l'11 settembre 2001 dai militanti della Guerra Santa contro i simboli della potenza americana ha costretto il mondo intero a prendere atto che il fondamentalismo islamico è una minaccia per l'Occidente. E si tratta di una minaccia particolarmente insidiosa per le istituzioni della 'società aperta'. La storia, infatti, ci dice che quando la sicurezza nazionale è a rischio, le libertà civili e i diritti dei cittadini - che costituiscono il cuore assiologico della 'società aperta' - corrono grave pericolo. Sul punto, le autorevoli parole pronunciate da William J. Brennan - già giudice della Corte Suprema - durante un simposio internazionale tenuto all'Università Ebraica di Gerusalemme, ancorché rivolte al passato, suonano come una preoccupante prognosi: "Sebbene il mio paese sia stato adamantino sul tema delle libertà individuali in tempi di pace, esso ha tuttavia una lunga storia di fallimenti nella tutela delle libertà in tutti i momenti nei quali fu percepito un pericolo imminente per la sicurezza nazionale. Se ci soffermassimo a riflettere sul modo con il quale sono state trattate le libertà civili negli Stati Uniti durante periodi di guerra e di crisi, ci sarebbe ben poco di cui andare fieri e, invece, molto di cui imbarazzarsi" (cit. in Grossman, 1995; tr. it., pp. 248-249).

4. Verso la democrazia elettronica

Il collasso delle grandi ideologie rivoluzionarie che opponevano all'assetto istituzionale della 'società aperta' - Stato costituzionale, articolazione pluralistica del sistema politico, mercato, proprietà privata, ecc. - modelli di organizzazione sociale radicalmente altri, se da una parte ha posto fine allo stato ossidionale in cui per generazioni sono vissute le democrazie liberali del Vecchio Continente, dall'altra ha contribuito a creare una situazione caratterizzata da una crescente disaffezione per la politica e da un diffuso disincanto. Di qui il declino del voto di appartenenza e la crescita, talvolta massiccia, dell'astensionismo. Di qui, altresì, la crisi dei partiti di massa, i quali, da potenti agenzie di socializzazione e partecipazione politica, hanno preso ad assumere le forme e le funzioni tipiche dei comitati elettorali. Contemporaneamente, la progressiva espansione dell'area di influenza dei mass

media - della televisione e di Internet, soprattutto - ha modificato l'habitat della democrazia liberale in modo così radicale che non pochi studiosi hanno ritenuto di poter affermare che il mondo occidentale è alla vigilia di un 'salto di paradigma epocale'.

In realtà, il ruolo dei mass media è stato sempre di decisiva importanza per l'esistenza storica delle democrazie pluralistiche. Tant'è vero che, già alla fine del XVIII secolo, Alexander Hamilton formulava la seguente fulminante previsione: "Questo paese sarà quello che sarà la sua stampa". A maggior ragione, nella 'società dell'informazione' il futuro della democrazia liberale è strettamente legato ai mezzi di comunicazione di massa, sempre più potenti e pervasivi. Dire democrazia liberale significa dire una forma di dominio nella quale i governanti sono sottoposti al permanente controllo dell'opinione pubblica. Il fatto decisivo, quindi, è che il demos - la totalità dei cittadini - sia adeguatamente informato sulla gestione della cosa pubblica. Nelle antiche poleis il cittadino raccoglieva le informazione recandosi nell'agorà. Nelle società moderne il sistema mediatico ha sostituito l'agorà. E si tratta di un sistema nel quale la televisione ha assunto un ruolo egemonico di tali proporzioni che si può parlare senz'altro di transizione dal 'mondo delle cose lette' al 'mondo delle cose viste', dominato da parte a parte dalla videocultura e dal videopotere. Per la prima volta nella storia dell'umanità, la realtà non è più raccontata, bensì mostrata in diretta. Il che, poi, non significa che la realtà mostrata sia la realtà oggettiva, senza alcuna aggiunta estranea. Tutto il contrario: è una realtà, quella che scorre davanti allo sguardo del telespettatore, selezionata, manipolata, costruita; una realtà, insomma, che ha solo la parvenza dell'oggettività. È vero che, in via di principio, il consumatore di immagini può integrare i messaggi televisivi con altre fonti di conoscenza. Sennonché, a motivo della straordinaria onnipervasività della televisione, si può già intravvedere all'orizzonte la sostituzione quasi completa dell'homo sapiens con quello che Giovanni Sartori (v., 1997) ha chiamato homo videns. Il che annuncia l'avvento di un tipo antropologico la cui vita non è più intessuta di concetti, bensì di immagini. Un tipo antropologico, quindi, particolarmente manipolabile: l'esatto contrario del cittadino che partecipa alla vita pubblica con un sufficiente bagaglio di informazioni e, soprattutto, con un adeguato spirito critico.

Di segno opposto sono le prognosi sul futuro della democrazia quando l'analisi si concentra sulla 'rivoluzione digitale'. Di fronte all'esplosione della information technology, a seguito della quale è sorta quella intricata rete di canali elettronici chiamata cyber-spazio, numerosi

studiosi hanno avanzato la tesi che, con la formazione dell''agorà informatica', è alle porte un inedito tipo di democrazia, basato sulla possibilità che le telecomunicazioni interattive offrono ai cittadini di intervenire in tempo reale nelle varie fasi del processo di decision making. Il risultato sarà che i cittadini avranno l'opportunità di partecipare in modo diretto alla politica, determinando essi stessi l'agenda del governo e persino il contenuto delle leggi. Pertanto, nella democrazia elettronica, il 'quarto potere' non sarà più il sistema dei mass media, bensì il demos.

La cittadinanza, secondo questa lettura delle potenzialità democratiche della 'rivoluzione digitale', ne risulterà arricchita, se non proprio trasfigurata. La comunicazione verticale cederà progressivamente il passo alla comunicazione orizzontale e i governati, da spettatori silenziosi e passivi, diventeranno interlocutori attivi delle istituzioni e protagonisti permanenti della vita politica. Cesseranno, in altre parole, di essere semplici consumatori del mercato politico e assumeranno il ruolo di produttori di proposte. L'ideale della democrazia degli antichi - il governo dei governati - diventerà una corposa realtà e la distanza fra i semplici cittadini e i professionisti della politica si ridurrà ai minimi termini. Conseguentemente, il concetto di rappresentanza perderà il suo significato, dal momento che i tradizionali intermediari fra il demos e lo Stato - i partiti politici - vedranno scemare a vista d'occhio il loro potere di decisione autonoma e dovranno, per forza di cose, muoversi in sincronia con i desiderata dell'opinione pubblica, costituita da cittadini informati, attenti e attivi. Tant'è che sono già numerosi i casi in cui, utilizzando la posta elettronica e Internet, un esiguo numero di cittadini è riuscito ad attivare azioni collettive di dimensioni nazionali e persino planetarie, capaci di esercitare una forte pressione sui decision makers.

Che una inedita forma di democrazia possa affermarsi grazie alla diffusione dei nuovi media, è tesi largamente condivisa; ma non è condivisa l'idea che essa costituirà un sicuro progresso. Molti sono gli studiosi che si chiedono se la democrazia elettronica non risulterà essere una democrazia plebiscitaria, nella quale i demagoghi di ogni specie la faranno da padroni in virtù della loro disponibilità ad assecondare gli umori della 'gente'; o, addirittura, una torre di Babele di richieste frammentate e contraddittorie, sulla quale si infrangeranno tutti i tentativi di sintesi, trasformando così la politica in un 'gioco a somma zero'. Altri, pur non condividendo il pessimismo degli apocalittici, hanno messo in evidenza la natura bifronte dell''agorà informatica'. Per esempio Jeffrey B. Abramson, F. Christopher Arterton

e Gary R. Orren, dopo aver sottolineato le grandi potenzialità democratiche dell'electronic commonwealth, hanno attirato l'attenzione sui pericoli che lo minacciano: "la corruzione della politica del bene comune in una politica di conformismo di massa; la corruzione della politica del pluralismo e della diversità in una politica di fazioni e di balcanizzazione; la corruzione della politica dell'individualismo in una politica di isolamento" (v. Abramson e altri, 1988, p. XVI).

PARLAMENTO

Enciclopedia del Novecento (1980)

di Bernard Crick

Parlamento

Sommario: 1. Il concetto di parlamento. 2. Le origini dei parlamenti. 3. I modelli classici. 4. I parlamenti moderni e la formazione dello Stato. 5. Il supposto declino dei parlamenti. 6. L'evoluzione della funzione dei parlamenti. 7. L'avvenire dei parlamenti. □ Bibliografia.

1. Il concetto di parlamento

Il parlamento, comunque venga chiamato, è una caratteristica specifica del sistema politico moderno, e sorge in forma distinta e suscettibile di studio comparato solo in Occidente (è sconosciuto nel mondo classico o nell'antichità in genere). Le forme assunte dall'istituzione parlamentare variano a seconda delle circostanze e dei contesti culturali; si sono anche dati casi di 'trapianti', come nei processi di decolonizzazione intorno alla metà del Novecento, anche se i risultati di tali trapianti sono stati sempre imprevedibili, sorprendenti e singolari. Le assemblee delle città-Stato elleniche erano gli organi di una democrazia diretta che

comportava, almeno in teoria, la partecipazione personale di tutti i cittadini, mentre il Senato romano era il diretto strumento di governo della classe senatoria, sia pure con una piccola rappresentanza del populus tramite i tribuni; comunque, nell'antichità classica mancava, in generale, il concetto della rappresentanza di classi, categorie, o interessi, che fu caratteristico del mondo medievale, e ancor più quello della rappresentanza del popolo inteso come un tutto unico o della nazione sovrana, quale si sviluppò sulla scia delle assemblee della Rivoluzione francese.

È estremamente importante rendersi conto che i parlamenti fanno la loro comparsa molto prima dell'età moderna; le loro origini affondano infatti nel Medioevo: essi nascono dal fondamentale pluralismo dei centri di potere proprio di quell'età e vanno considerati come uno strumento tipico e non già eccezionale del sistema politico medievale. Come riflesso di condizioni in certa misura analoghe, i parlamenti - dopo il declino o la soppressione nel Sei e Settecento - tornarono a nuova vita nell'Ottocento. Le origini dello Stato moderno sono intimamente connesse con quell'età dell'assolutismo che quasi dovunque, eccetto che in Inghilterra, trovò necessario distruggere o limitare il potere dei parlamenti. Senonchi, nel corso delle sue vicissitudini attraverso la Rivoluzione francese e la rivoluzione industriale, lo Stato moderno - caratterizzato, rispetto all'epoca feudale, dall'ordine e dal centralismo burocratico - sembrò avvertire il bisogno di quella più larga base di potere, di quella capacità di mobilitare le masse che i parlamenti sono così atti a procacciare. Solamente nel nostro secolo la questione è stata nuovamente messa in discussione: dalle potenze totalitarie fra le due guerre mondiali, e al giorno d'oggi dalla Russia e dalla Cina, nonché dalla maggior parte dei nuovi Stati emergenti dal declino del vecchio imperialismo. È importante rendersi conto preliminarmente che un parlamento è strumento idoneo a governare in una maniera ragionevolmente civile nella misura in cui è in grado di assicurare la rappresentanza dei cittadini di uno Stato. Un governo senza rappresentanza è, senza dubbio, un'autocrazia; d'altro canto, i parlamenti o le assemblee sono riusciti raramente, se pur mai è accaduto, a esercitare direttamente il governo, per quanto rappresentativi possano essere stati: di fronte a una scelta fra ordine e disordine, gli uomini normalmente scelgono l'ordine. Ma se nessun paese è propriamente governato ʿda' un parlamento, alcuni sono riusciti a governarsi ʿper il suo tramite'; dove ciò avviene - non dobbiamo aver timore dei luoghi comuni - i risultati sono di solito migliori, sia dal punto di vista della giustizia sociale che da quello di un reale adeguamento della società alle trasformazioni sociali.

Le definizioni non hanno, nello studio della storia o delle scienze sociali, quell'utilità che a volte si suppone. Una semplice comparazione delle istituzioni sia del passato che dei nostri tempi ci mostra quanto sia ampia la gamma dei parlamenti e delle assemblee possibili. Una definizione di ʿuomo' ci dice ben poco degli uomini. Comunque, ciò di cui stiamo parlando è, in termini generali, un sistema politico in cui il governo in carica, per ampio che sia il suo potere di iniziativa in campo legislativo e amministrativo, si regge sul periodico consenso di assemblee elette, anche se in taluni casi queste ultime possono risultare manipolate o scarsamente rappresentative. Senza dubbio, nel Ghana di Nkrumah, il parlamento, anche se continuava a essere eletto e a riunirsi, era solamente un'ombra; ma la sua stessa sopravvivenza mostrava che, sia pure in piccola parte, il potere del regime di Nkrumah e la sua autorità sembravano dipendere dall'esser considerati come ʿparlamentari'. Il Reichstag, invece, pur continuando a esistere nominalmente sotto Hitler, era meno di un'ombra, solo un cadavere imbalsamato, e la stessa cosa si può dire del Parlamento italiano sotto il fascismo. Essi erano divenuti una cassa di risonanza delle decisioni del regime o, ancor più spesso, delle orazioni celebrative di un antiparlamentarismo trionfante.

Bisogna tener presente che i veri parlamenti, oltre a essere istituzioni rappresentative, sono anche istituzioni che contribuiscono a dare legittimità e quindi potere reale ai governi. Nel corso dei dibattiti alla Convenzione Federale di Filadelfia del 1787, i delegati erano divisi, come è noto, fra i federalisti, favorevoli a un forte governo centrale che la sua origine (l'elezione indiretta ad opera delle assemblee provinciali o di collegi elettorali di wiseelders) doveva mettere al riparo dagli umori popolari, e i true republicans (si sarebbero presto detti ʿdemocratici'), secondo i quali il potere fondamentale doveva rimanere alle assemblee degli Stati in quanto elette direttamente dal popolo. Un delegato della Pennsylvania, J. Wilson, colse il nocciolo essenziale della problematica politica moderna, e le sue argomentazioni alla fine prevalsero: egli ʿʿsostenne energicamente che il ramo più numeroso del corpo legislativo doveva essere eletto direttamente dal popolo. Egli era favorevole a dare un'altezza considerevole alla piramide federale, e per questa ragione desiderava fornirle la base più ampia possibile. Nessun regime poteva mantenersi a lungo senza la fiducia del popolo, e per un regime repubblicano questa fiducia era in modo particolare indispensabile" (v. Morison, 19652, p. 241).

Un parlamento è, quindi, un intermediario fra governo e consenso; ovvero, si trova alla

confluenza di due tumultuose correnti: quella del nostro desiderio che lo Stato faccia le cose che noi non possiamo fare da soli e quella del nostro desiderio di non subire interferenze; del pari, lo Stato stesso deve destreggiarsi fra sopravvivenza del corpo sociale e giustizia individuale. Idealmente, il parlamento deve quindi essere nettamente separato dal governo, ma, in quanto istituzione reale, può esserne separato solo parzialmente. I rapporti fra parlamenti e governi sono diversi e complessi. Non esiste nella prassi politica e nella realtà sociale quella ʿseparazione dei poteri' di cui parlarono Montesquieu, Locke e anche Beccaria. Tale concetto giuridico non spiega come l'umanità sia a volte riuscita a conciliare o equilibrare libertà e ordine. La spiegazione va piuttosto ricercata nella pluralità e nelle diversità che caratterizzano alcune società; i parlamenti dapprima rispecchiarono quelle diversità, per arrivare in seguito ad arginarle e anche a controllarle. Se esistesse, in realtà, un'unica ʿvolontà della nazione' su tutti i problemi importanti, i parlamenti non sarebbero necessari e un solo partito sarebbe sufficiente. I parlamenti nacquero dalla convinzione che l'ordine potesse essere mantenuto anche frammezzo alle diversità, e questo avvenne molto prima dell'età della democrazia; è quindi evidente che i motivi del loro apparire sono intimamente collegati alla crescente politicizzazione della società europea, politicizzazione seguita al crollo del sogno romano di un impero universale e all'insufficienza manifesta, quanto alla garanzia dell'ordine e della giustizia, delle concezioni germaniche e franche dell'autorità e della regalità.

I parlamenti furono all'origine un'istituzione aristocratica, ma l'aristocrazia non fu mai monolitica; divennero poi un'istituzione borghese, ma neppure la borghesia fu mai monolitica; e infine divennero un'istituzione popolare, e neppure il popolo è monolitico, salvo quando sia vittima dell'oppressione, dell'indottrinamento o della disperazione.

2. Le origini dei parlamenti

Il Parlamento inglese è spesso chiamato - erroneamente - la ʿmadre dei parlamenti'. L'Althing islandese, per esempio, ha una più lunga e ininterrotta storia come assemblea rappresentativa. I parlamenti costituivano la regola piuttosto che l'eccezione nella vita politica dell'Europa feudale. Essi emergono nettamente verso la fine del sec. XII nel regno

di León in Spagna, fioriscono nel sec. XIII in Catalogna, in Sicilia, nella Linguadoca, nella Castiglia, in Portogallo, nell'Impero (il Reichstag), in Aragona, Navarra, Boemia, Brandeburgo, Austria, Valenza, Piemonte e Irlanda, e dal sec. XIV in Svezia, Danimarca, Norvegia e Polonia. Molti scomparvero nel sec. XVI, altri all'epoca della Rivoluzione francese e della Restaurazione: solamente un piccolissimo numero sopravvisse. Il Parlamento inglese dovrebbe chiamarsi più propriamente ʿil superstite dei parlamenti'.

Nei secc. XIV e XV, essi erano spesso divisi in tre - anziché in due - assemblee o camere, composte dai nobili, dal clero e dai rappresentanti delle città. Come l'imperatore o il papa, pur con malagevole divisione dei poteri, venivano considerati i rappresentanti dell'ordine divino, così i parlamenti venivano considerati i rappresentanti degli elementi costitutivi di un ordine sociale naturale, formato dai tre stati. La classe militare, quella mercantile e il clero erano le classi politicamente attive: l'antico concetto romano di populus significava ben poco nel mondo medievale, a eccezione di alcune città italiane e tedesche che godevano di un autogoverno parziale o totale. I contadini avevano propri rappresentanti solamente in Svezia, in Danimarca, in Norvegia e nel Tirolo. Essi sono stati di solito una forza politica passiva rispetto agli abitanti delle città, come la parola stessa ʿcittadino' suggerisce. All'interno dei tre stati, e nei loro rapporti reciproci, esisteva una vera vita politica. Il concepire la monarchia medievale come analoga sotto ogni aspetto a un dispotismo costituisce il più grossolano dei fraintendimenti. Il feudalismo era un sistema politico e sociale altamente decentrato, più spesso carente di un efficace potere centrale inteso al bene comune che non dotato di un potere eccessivo nei confronti delle libertà locali. Privo sia di un'idea di ʿStato' o di ʿNazione' che dello strumento di una burocrazia formalmente costituita, il monarca medievale si trovava costantemente ad avere bisogno del sostegno della Chiesa, della forza coercitiva della spada o del potere del denaro, cioè di uno o dell'altro dei tre stati.

Le origini dei parlamenti sono oscure, e in ultima analisi quella della prima comparsa dei parlamenti è una questione oziosa, dato che vi sono poche fasi veramente chiare nell'evoluzione (interrotta da molti passi a ritroso) dal Consiglio del re alle assemblee che rivendicavano il diritto di riunirsi perché erano rappresentative, e non semplicemente perché convocate. E perché venivano convocate? Ciò avveniva principalmente a causa della posizione semindipendente della nobiltà sotto il feudalesimo. La terra, un tempo in teoria

proprietà universale del re, era per tradizione e di fatto posseduta dai capitani o dai baroni, o quali che fossero i loro nomi via via che la gerarchia sociale diveniva più complessa. Il servitium era di natura personale. Un uomo d'armi o un affittuario giurava fedeltà al suo signore, il quale giurava fedeltà al re, spesso anche attraverso qualche grande intermediario. Non c'era un giuramento di fedeltà al re pronunciato direttamente da parte di chi lavorava nei campi, o forgiava i metalli e portava le lance. Il re poteva costringere talvolta alcuni membri della sua nobiltà, mai tutti e sempre. Nel Consiglio del re (prima che vi fossero veri parlamenti) come anche nei Consigli regi (dopo la comparsa dei parlamenti) erano endemiche le dispute se i consiglieri occupassero il proprio posto perché scelti dal re a scopo di consultazione ovvero in virtù del proprio potere economico e militare. In ogni modo, è stata sempre cosa grave e pericolosa escludere gli uomini potenti; di conseguenza, i Consigli si ampliarono sempre più, fino a divenire inidonei alla funzione quotidiana di governo. Infine, il Consiglio si trasformò in un piccolo gruppo di uomini appositamente scelti, che si riunivano con periodicità più o meno regolare, mentre il parlamento divenne un consesso più vasto, in cui alcuni sedevano di diritto ma la maggior parte come rappresentanti di altri. Nel sec. XIII, tuttavia, è spesso estremamente difficile distinguere il parlamento dal Consiglio; sono quindi sorte frequenti dispute fra gli storici su quali fossero - tra le molte ch'essi senza dubbio adempivano - le funzioni fondamentali dei parlamenti.

‟Qual era la funzione del parlamento?", oppure ‟qual è la funzione del parlamento?" sono entrambe domande prive di significato: non solo infatti parlamenti diversi, ma il medesimo parlamento può adempiere diverse funzioni nello stesso tempo. Il massimo che possiamo fare è cercare di stabilire quali fossero le funzioni principali, mentre la loro importanza relativa varierà secondo il tempo e il luogo.

Alcuni storici ottocenteschi, come ad esempio il vescovo W. Stubbs nella sua Constitutionai history of England del 1878 (per prendere in considerazione solo il caso inglese), videro il sorgere dei parlamenti come la naffermazione di antiche libertà (di ascendenza principalmente sassone e germanica) contro il dispotismo regio (principalmente di tradizione romana). Altri, seguendo F. W. Maitland, intesero i primi parlamenti prendendo alla lettera la loro denominazione: ‛alta corte del parlamento'; la loro attività era soprattutto giudiziaria, consistendo nell'interpretare le leggi, e non nel legiferare, o nel dare ascolto a petizioni indirizzate al re riguardanti questioni secondarie relative a diritti locali. Fleta

(pseudonimo di un giudice incarcerato) così scriveva durante il regno di Edoardo I: ‟il re ha [...] la sua corte nel consiglio dei suoi parlamenti, nei quali siedono prelati, baroni, conti, magnati e altri uomini saggi. Quivi vengono chiariti i dubbi riguardanti giudizi, vengono trovati nuovi rimedi per torti recentemente portati alla luce e viene amministrata la giustizia a ciascuno secondo i suoi meriti" (v. Bodet, 1968, p. IX).

Studiosi moderni quali Ch. McIlwain, H. G. Richardson, G. L. Haskins e G. O. Sayles hanno tutti sostenuto che i parlamenti erano essenzialmente corti di giustizia, mentre R. F. Traherne e B. Wilkinson affermano che il parlamento era un'istituzione essenzialmente politica - esterna al Consiglio del re - in cui i baroni si riunivano per trattare con il re sulle grandi questioni di Stato. T. F. Tout ha potuto asserire che i re portavano deliberatamente in parlamento rappresentanti delle città per controbilanciare il peso della nobiltà; e sir J. G. Edwards ha cercato di dimostrare che i primi parlamenti avevano una funzione sia politica che giudiziaria, e che nell'Inghilterra medievale gli stessi re vedevano nel parlamento un organismo dotato di svariate funzioni. Ma un elemento rimane costante in tutte le interpretazioni: la straordinaria importanza dei parlamenti nei riguardi dell'imposizione fiscale; e questo elemento si riscontra per ogni dove in Europa.

Ogni qual volta il re, a causa di cambiamenti di prezzi, di una cattiva amministrazione o di nuove iniziative politiche, non poteva raccogliere denaro a sufficienza dalle sue proprietà o dalle imposte tradizionali, o quando si rendevano necessarie imposte speciali, allora venivano convocati i parlamenti o era loro permesso di rimanere in sessione. Nella società feudale il sottrarre dei beni a qualcuno senza il suo consenso era avvertito come una minaccia per tutti, e l'atteggiamento era così radicato che, per esempio, un ribelle poteva perdere la vita, ma raramente, fino al tardo sec. XV, la famiglia avrebbe perso i suoi possedimenti. Inoltre, non c'era semplicemente il problema di ottenere il riconoscimento di un'imposta per qualche ‛scopo straordinario', ma anche quello di riscuoterla, cosa per molti aspetti anche più difficile. In linea generale, salvo alcune eccezioni, il parlamento rappresentava sia coloro che dovevano pagare le imposte sia coloro che avevano il compito di riscuoterle: nell'assenza di una burocrazia estesa e articolata e di un corpo di polizia, non c'era nessun altro che potesse riscuoterle se non i signori feudali, la nobiltà locale, e gli stessi mercanti delle città.

L'efficace slogan della Rivoluzione americana, ‟no taxation without representation", non

era un mero pregiudizio feudale, ma illustrava una realtà politica; se i re volevano nuove imposte dovevano dare ascolto ai pareri, spesso franchi, duri e realistici, sulle possibilità e sulle modalità di riscossione ed erano costretti a fare delle concessioni. In taluni casi, tali concessioni andarono estendendosi sino a comprendere i diritti e i poteri dei parlamenti stessi: ebbe così inizio un processo - come si dice con termine brutto ma appropriato - di ʿistituzionalizzazione'; la necessità di imposte ʿstraordinane' si rivelò perenne, e le riunioni delle rappresentanze degli stati da saltuarie divennero frequenti, anche se raramente regolari. La formula costituzionale inglese secondo la quale ʿʿla riparazione di un'ingiustizia da parte della corona deve essere presa in esame prima della concessione di fondi" non era un saggio di legge pietistica, ma una dura realtà politica, che poteva essere ignorata dal sovrano solo a suo rischio.

Nella convocazione del Model Parliament del 1295 comparve un motto latino, ʿʿquod omnes tangit, ab omnibus approbetur": una massima politica più che una norma giuridica. La chiave della storia dei primi parlamenti è il concetto feudale che un servizio personale, limitato e ben definito, reso a un superiore fosse normale e conforme alle consuetudini, mentre l'imposizione fiscale era un fatto fuori dell'ordinario. Nei casi in cui le assemblee furono originariamente convocate per consultazione sulle imposte, si osservò che, di fatto, la riscossione procedeva nel modo migliore se c'era il consenso delle assemblee e se queste s'impegnavano, almeno in una certa misura, a ripartirle fra i loro membri. In tal modo i due concetti, quello delle imposte come cosa straordinaria e quello della rappresentanza come cosa normale, vennero intrinsecamente collegati. I precedenti e i dettagliati meccanismi procedurali per le elezioni e la rappresentanza non vennero rinvenuti nella tradizione, o nelle scarse testimonianze sul mondo antico, ma nella prassi vigente in molti dei nuovi ordini monastici. I domenicani, in particolare, eleggevano gli abati e i superiori e tenevano dibattiti a tutti i livelli.

L'esempio inglese, tuttavia, è in parte fuorviante. Delle due indubbie funzioni del ʿparlamento' medievale, quella politica e quella giudiziaria, l'Inghilterra accentuò infatti la prima, giungendo quasi a escludere, seppur non completamente, la seconda; la Francia invece sviluppò i suoi parlements quasi interamente come istituzioni giudiziarie, gelose delle prerogative locali, il cui rilevante potere era spesso di natura ʿostruzionistica', si da impedire abusi da parte di funzionari regi, ma anche da ostacolare il cammino del paese

verso le riforme e l'efficienza. In Inghilterra l'elemento politico divenne così preponderante che già nel Cinquecento l'attività del parlamento consisteva nella produzione piuttosto che nell'interpretazione delle leggi; esso andava inoltre acquistando sempre più un carattere nazionale, ed era tanto lontano dal costituire un impedimento per la corona che Enrico VIII ebbe il sostegno del parlamento nella sua rottura con Roma, nella confisca dei beni ecclesiastici e nell'esautorazione definitiva dell'antica nobilità. In generale, mentre sul continente europeo la creazione dei nuovi Stati-nazione e la nascita di un ‘senso dello Stato' comportarono l'eliminazione dei parlamenti proprio perché si ravvisava in essi un'istituzione feudale e disgregatrice, in Inghilterra ‘‘the Tudor revolution of government", come l'ha definita Elton, fu effettuata con l'appoggio del parlamento. ‘‘Siamo informati dai nostri giudici - disse Enrico VIII al parlamento - che mai siamo stati tanto in alto nella nostra dignità reale quanto nell'epoca del parlamento, in cui noi come testa e voi come membra siamo uniti e costituiamo insieme un unico corpo politico" (v. Pollard, 19262, p. 231).

La concezione che il governo sia in Inghilterra the crown-in-parliament trova riscontro nei fatti. I parlamenti sopravvissero al mondo medievale in quanto diedero essi stessi un contributo diretto alla riforma dell'apparato statale, al rafforzamento dell'esecutivo centrale nazionale e alla creazione di una burocrazia, ciò che fu - per la società moderna - una condizione preliminare importante quanto le scoperte geografiche e scientifiche e le innovazioni economiche e tecnologiche. Solo alla fine del sec. XVIII e agli inizi del XIX doveva acquistare credito l'idea che i parlamenti, le assemblee e i congressi potessero governare direttamente: il breve ed eccezionale tentativo del Parlamento inglese di assumere le funzioni di governo durante il periodo del Commonwealth seguito alla guerra civile non era stato incoraggiante, e la prima metà del sec. XX avrebbe d'altro canto dimostrato che questa concezione dell'importanza e del ruolo dei parlamenti è in ultima analisi insostenibile. Essi sono condizione necessaria, ma niente affatto sufficiente, di una società libera.

3. I modelli classici

Esistono due concezioni delle funzioni di un parlamento o di un'assemblea, ambedue

profondamente radicate ma anche alquanto contraddittorie. In realtà vi sono molte e varie forme intermedie e combinazioni; nondimeno, i due orientamenti di fondo rimangono sempre quelli del governo ʿdi' un'assemblea, come fu tentato in Francia durante e dopo la Rivoluzione, o del governo ʿattraverso' il parlamento, quale fu realizzato in Inghilterra.

Il Parlamento inglese sopravvisse all'era medievale perché divenne lo strumento prescelto dalla Corona nella sua lotta per imporre la legge e l'ordine alla grande nobiltà. La Camera dei Comuni crebbe d'importanza rispetto alla Camera dei Lords, che fu d'altra parte soggetta a un'epurazione quasi continua e a un'immissione di sangue nuovo, spesso borghese. In nessun altro paese l'aristocrazia fu più forte, ma anche meno chiusa. Anche durante il regno di Elisabetta I la necessità del monarca di agire attraverso il parlamento per riscuotere imposte e per mobilitare l'opinione pubblica comportò limitazioni e tensioni. Dopo la morte di Elisabetta, il conflitto venne alla luce. La Corona perse il sostegno del parlamento e tentò di governare da sola, alla maniera allora abituale sul continente. Ciò si rivelò impossibile; d'altra parte, quando la guerra civile degli anni quaranta dette la vittoria militare alla causa del parlamento, altrettanto impossibile si rivelò - per il parlamento - governare da solo. Cromwell dapprima epurò e poi sciolse il parlamento, avendo constatato che una grande assemblea non poteva governare. Ma la restaurazione monarchica, avvenuta dopo la sua morte, rese evidente che né la Corona nè il Parlamento avrebbe potuto governare l'uno senza l'altro. Nei confronti del parlamento, Carlo II aveva tenuto un comportamento oscillante, talora adescandolo con lusinghe e favori, talora ignorandolo; in realtà, poté farne a meno fino a quando non ebbe grandi necessità, ma, nel momento in cui ebbe bisogno di aiuto, in denaro o in uomini, il parlamento dovette essere riconvocato. Quando il suo successore e fratello, Giacomo II, tentò di introdurre grandi cambiamenti ignorando il parlamento, il sistema andò semplicemente in pezzi.

Il 1644 aveva dimostrato che il re non poteva governare senza il parlamento; gli anni 1650 dimostrarono che il parlamento non poteva governare senza il re; toccò al 1688, infine, dare una formulazione legislativa alla necessità di un'armonia fra Corona e Parlamento. Da quel momento in poi, il re ha dovuto trovare ministri che potessero contare su una maggioranza alla Camera dei Comuni per ottenere il rinnovo annuale del potere d'imposizione fiscale e del potere di arruolare, mantenere e disciplinare un esercito; dal canto loro, i Comuni regolavano l'imposizione fiscale secondo le proposte dei ministri del re, senza assumere essi

stessi l'iniziativa. La formula si sviluppò fino a che furono i leaders della maggioranza ai Comuni a esercitare i poteri della Corona: prima della fine del sec. XVIII il re aveva perduto ogni reale controllo sulla scelta dei ʿsuoi ministri', e il primo ministro, in quanto leader del partito di maggioranza, esercitava i poteri della Corona.

L'oligarchia, e non la dinastia, governava l'Inghilterra, e lo faceva attraverso il parlamento. Dopo il Reform bill del 1 832 divenne evidente che solo il veto dell'elettorato in un'elezione generale costituiva il vero potere di controllo, e non più il veto reale, e neppure, se non di rado, una sconfitta del governo nell'aula dei Comuni.

Nel 1886 Gladstone, in veste di primo ministro, poteva dire alla Camera dei Comuni: ʿʿLa vostra funzione non è quella di governare il paese, ma di chiedere a chi lo governa, quando lo riteniate opportuno, di rendere conto del suo operato". Egli stesso fu chiamato quell'anno a ʿrendere conto', fu sconfitto e dovette dare le dimissioni a causa del suo tentativo di concedere la home rule all'Irlanda. Ma, da allora a oggi, nessun governo inglese che goda della maggioranza è stato più sconfitto da un voto dei Comuni; talmente forte è il sistema bipartitico e talmente rigida la disciplina di partito: caratteristiche queste affatto peculiari quanto storicamente accidentali.

Le parole di Gladstone devono suonare autocratiche a orecchie francesi o americane; il Congresso americano, che nacque con il 1776, non conosceva ministri, creava commissioni e presidenti di commissioni, e sbrigava direttamente le eventuali questioni di portata nazionale. All'inizio erano infrequenti, poiché le tredici assemblee statali autonome erano estremamente gelose dei loro poteri, ma il caos economico e le continue minacce di guerra spinsero gli Americani a creare, nel 1787, un governo nazionale più forte, sia pure riservando ancora molti poteri alle assemblee degli Stati.

Per gli Americani, la presenza del ministro del re nell'aula della Camera dei Comuni, a Westminster, stava a significare la pressione e il controllo da parte dell'autorità regia sui rappresentanti eletti. Essi accolsero quindi la formula della separazione dei poteri, che era stata teorizzata da Locke e Montesquieu, e che d'altronde era stata praticata anche nelle loro assemblee locali. La nuova costituzione creò la figura del presidente, i cui poteri non dovevano però essere esercitati attraverso il Congresso, dovevano da questo venire controllati e controbilanciati. Sembrerebbe, quindi, che gli Americani credessero nel

governo dell'assemblea, o meglio delle assemblee; di fatto, i poteri conferiti alla presidenza erano però molto vasti: con gli Inglesi ancora nel Canada, i Francesi nella Louisiana, e gli Indiani desiderosi di rivalsa alle frontiere occidentali, il presidente doveva essere un comandante in capo; ed era necessario mettergli a disposizione, magari inventandoli, dei ʿpoteri straordinari' che gli permettessero, in caso di emergenza, di agire con celerità a difesa della Repubblica (in pratica, si riscoprì l'antica dottrina romana della dittatura costituzionale). Era come se lo spettro del fiorentino Niccolò Machiavelli incombesse sul tentativo di realizzare una costituzione puramente popolare.

Benché il Congresso abbia poteri molto maggiori del parlamento in materia di iniziativa e di controllo dell'attività legislativa, per ciò che concerne il problema di una linea politica coerente e stabile si trova oggi più o meno nella stessa situazione, malgrado le reali o presunte differenze specifiche: esso cerca di controllare il governo, possiede il potere costituzionale e politico per esercitare un certo grado di controllo sul governo, cioè sul presidente, ma non governa direttamente.

In Francia, l'idea dominante in tutte le forze politiche della Rivoluzione era quella di un'assemblea, eletta dal popolo, che governasse direttamente per mezzo di sedute plenarie o di commissioni. Limitazioni costituzionali, sia di tipo formale (al modo americano), sia di tipo informale (al modo inglese), erano considerate come impedimenti alla sovranità del popolo, che era dichiarata ʿindivisibile': non poteva cioè essere delegata né a ministri di Stato né ad assemblee provinciali. L'immagine di un governo assembleare aveva in realtà, sull'Europa ottocentesca, un ascendente molto maggiore del modello inglese, più conservatore (o whiggish, per essere più esatti). Che un governo siffatto si fosse sempre dimostrato incapace di governare non aveva importanza: la responsabilità era attribuita alle forze della reazione, a cospirazioni, alla mancanza di spirito civico. Perfino durante la Restaurazione borbonica, i membri di un parlamento eminentemente realista, eletto in base al censo, delusero le aspettative di quanti pensavano si sarebbero comportati come i tories che, nel Parlamento inglese, davano lealmente il loro sostegno ai ministri della loro amata Corona. E con il ritorno dei regime repubblicano in Francia, particolarmente dopo la caduta del Secondo Impero e con l'avvento della Terza Repubblica, si realizzò un modello classico di assemblea che governava direttamente, con costanti cambiamenti di ministri e fluttuazioni di coalizioni.

Si pone spesso la domanda se parlamenti o assemblee siano o no sovrani, se siano l'autorità suprema, se possano fare qualsiasi cosa rientri nell'ordine delle possibilità o se siano soggetti alle superiori limitazioni sancite dal diritto naturale o da una costituzione. Il contrasto fra l'Inghilterra e gli Stati Uniti è evidente. Nei secc. XVIII e XIX gli Inglesi parlavano costantemente della ʿsovranità del parlamento'. Ancora recentemente, nel 1957, l'ʿErskine May', la guida ufficiosa delle procedure, delle regole e delle consuetudini del parlamento inglese, poteva affermare: ʿʿLa costituzione non ha imposto alcun limite all'autorità del parlamento su tutte le materie e le persone sotto la sua giurisdizione. Una legge può essere ingiusta e contraria a sani principi di governo, ma il parlamento non è soggetto a controlli nella sua discrezionalità e, quando sbaglia, i suoi errori possono essere corretti solo dal parlamento stesso" (v. May, 195716, p. 28). Non esiste alcuna circostanza nella quale tribunali inglesi possono dichiarare incostituzionale un atto del parlamento, e lo stesso dicasi di qualsiasi iniziativa di un ministro o di un pubblico funzionario autorizzati da una legge.

Negli Stati Uniti, invece, la Corte Suprema può - com'è di fatto accaduto - dichiarare incostituzionali atti del Congresso, impedendo così che divengano leggi: la costituzione scritta è ritenuta superiore alle assemblee legislative: ʿʿun governo di leggi e non di uomini", come disse J. Adams, uno dei padri fondatori.

La tradizione francese, a partire dalla Rivoluzione e dalla Costituzione del 1791 in poi, è stata quella di dichiarare formalmente, in una costituzione scritta, che la sovranità risiede nel popolo e che le assemblee elette rappresentano il popolo, ma anche che il popolo ha dei diritti naturali che nessun governo o assemblea può insidiare. Con la Quarta e la Quinta Repubblica, tuttavia, la Francia si è volta da un modello centrato sulla sovranità popolare a un modello centrato sul potere esecutivo, che però è costretto, un po' alla maniera inglese, a governare attraverso il parlamento.

In pratica, tuttavia, entrambi i principi, ʿla sovranità del parlamento' e ʿla costituzione al di sopra del Congresso', sono fortemente limitati da fattori politici. Un congresso, un'assemblea o un parlamento, in un sistema federale quale gli Stati Uniti o la Svizzera, servono anzitutto come strumento di conciliazione. La necessità di tenere unito un paese diversificato e pluralistico rappresenta una realtà politica molto più importante dei poteri formali, per esempio negli Stati Uniti, della Corte Suprema o del Congresso. Nel modello

inglese, poi, la sovranità del parlamento è nozione vuota se non si forma, nel parlamento, un consenso politico attorno a dei leaders e se, d'altra parte, il parlamento stesso non ha dietro di sé il consenso politico del paese. Ciò che il parlamento può fare è determinato, infatti, da fattori politici e sociali assai più che non da norme costituzionali formali.

Una caratteristica, tuttavia, accomuna sia il modello americano che quello francese al modello inglese successivo al 1832, differenziandoli tutti dai vecchi parlamenti: dopo la Rivoluzione tutte le assemblee e tutti i parlamenti si trovarono sottoposti a una crescente pressione perché si aprissero al pubblico. I rappresentanti dei grandi interessi non potevano più continuare a trattare l'uno con l'altro e con la monarchia in condizioni di semisegretezza; dopo la Rivoluzione le assemblee riformatrici avevano bisogno di pubblicità, di far arrivare la propria voce al popolo, e lo stesso valeva, sia pure per motivi diversi, anche per i regimi conservatori: un parlamento leale poteva conseguire l'obiettivo di mantenere l'ordine e il rispetto per i governanti con maggior efficacia dei governanti stessi (l'esempio classico di ciò fu la pazienza dimostrata da Bismarck nei confronti del parlamento).

J. Bentham formulò il grande problema pratico del suo tempo: tradurre tutte le norme di procedura parlamentare, derivanti da tante diverse tradizioni, in norme che fossero intellegibili da tutti. Nel suo Essay on polilical tactics (1816) egli cercò di ridurre la grande massa delle norme di procedura a un codice semplice, inteso ad assicurare che ogni assemblea potesse produrre una maggioranza operante che riflettesse la pubblica volontà. Il trattato di Bentham, nella traduzione di P. Dumont, pubblicata a Ginevra, ebbe grande influenza sulla Svizzera e sui Parlamenti francesi della Restaurazione; contribuì perfino a stabilire la procedura dell'Assemblea Nazionale tedesca del 1848, il famoso Parlamento di Francoforte, e di lì la sua influenza si estese all'Europa centrale.

Per Bentham era di primaria importanza che i parlamenti fossero pubblici, e di ciò egli addusse sei ragioni: 1) per costringere i membri dell'assemblea a fare il loro dovere; 2) per assicurare la fiducia del popolo e il suo consenso alle risoluzioni dell'assemblea; 3) per rendere possibile ai governanti di venire a conoscenza dei desideri dei governati; 4) per rendere possibile agli elettori di fare scelte ragionate in occasione delle elezioni; 5) per permettere all'assemblea di trarre vantaggio da informazioni provenienti dal pubblico; 6) per offrire occasioni d'intrattenimento: motivo, quest'ultimo, per null'affatto bizzarro, poiché i regimi parlamentari devono pur avere un qualche equivalente della pompa e della curiosità

pettegola che accompagnano le autocrazie, e guai quando essi appaiono, specialmente ai giovani, noiosi e privi d'interesse.

Bentham era vicino a una valutazione moderna della pubblicità; egli comprendeva come essa sia importante non solo nel senso di permettere ai governi di ascoltare il popolo, ma anche nel senso opposto - e altrettanto vitale, se il potere non deve usare la coercizione nell'influenzare la gente - di permettere ai governati di ascoltare i governanti; la pubblicità è cioe' importante ai fini di quella che un commentatore americano dei giorni nostri, S. Beer, ha definito ‟la mobilitazione del consenso", mobilitazione che deve riguardare i regimi parlamentari altrettanto quanto i regimi autocratici.

4. I parlamenti moderni e la formazione dello Stato

Il risorgere dei parlamenti come elemento tipico del sistema politico fu una conseguenza della Rivoluzione francese e delle guerre napoleoniche. I nuovi parlamenti, tuttavia, a differenza dei loro antecedenti feudali, erano quasi dovunque strumento del potere della borghesia contro l'ancien régime e l'aristocrazia. Furono i Francesi a introdurre le assemblee in Svizzera, in Olanda e in alcuni Stati italiani. Si trattò di un'esperienza breve e prematura di governo repubblicano, che promosse tuttavia una diffusa richiesta di parlamenti nazionali, come conseguenza del sentimento popolare nazionale che proprio l'esempio francese aveva attizzato dappertutto in Europa, in gran parte come reazione alle ambizioni napoleoniche e al nazionalismo francese.

Se una nazione voleva essere governata come nazione, e non come proprietà di una dinastia, quale istituzione avrebbe dovuto sostituire la monarchia dinastica? La risposta delle dinastie era: una monarchia nazionale; ma spesso tale risposta era insufficiente sia a contenere i fermenti nazionali che a suscitare e guidare una mobilitazione nazionale contro i Francesi. Fu così che parlamenti furono concessi in molti degli Stati tedeschi minori e in Svezia, e, quando fu costituito, nel 1815, il Regno dei Paesi Bassi si configurò come una monarchia costituzionale parlamentare.

Nel 1830 fu istituito in Francia un sistema parlamentare di gran lunga più borghese del compromesso aristocratico della Restaurazione borbonica; del resto, neppure la Restaurazione borbonica aveva osato governare - secondo la tradizione assolutistica - senza un'assemblea popolare, come invece avevano continuato a fare la Prussia, l'Austria e la Russia.

I moti del 1848 accelerarono la crescita del parlamentarismo. Le rivendicazioni di autogoverno nazionale contro le autocrazie apparivano identiche alla richiesta di una limitazione dei poteri dei governi e di una costituzione, il che, a sua volta, sembrava implicare necessariamente un parlamento. In altri termini, il parlamento venne identificato come l'istituzione nazionale, mentre nella monarchia dinastica si venne invece ravvisando un'istituzione non nazionale o cosmopolitica. Le lotte quarantottesche per l'indipendenza nazionale miravano tutte all'instaurazione di parlamenti e costituzioni, a differenza di quelle che seguirono alla seconda guerra mondiale. Gli eventi del 1 848 spinsero molte monarchie a concedere costituzioni in tutta fretta e a convocare una qualche specie di assemblee nazionali. Lo Statuto concesso nel 1848 da Carlo Alberto, re di Sardegna, divenne lo strumento di cui Cavour si valse per stimolare il sentimento nazionale e conciliarlo con gli interessi piemontesi: esso doveva diventare la base costituzionale del nuovo Stato nazionale, e, nell'Italia unificata, il parlamento fu, sin dall'inizio e malgrado tutte le debolezze e discordie al suo interno, la più importante istituzione del paese.

Il Reichstag tedesco istituito nel 1871 era formalmente molto democratico per la sua base elettorale e per le sue procedure; era però privo di potere reale e la gran parte dell'opinione pubblica guardava all'imperatore, e non al Reichstag, come fattore di unificazione, il che era del resto conforme alla realtà storica (naturalmente, dire imperatore voleva dire Bismarck). Anche la concessione di una costituzione nel 1867 per l'Austria-Ungheria era più teorica che effettiva. L'istituzione comunque esisteva, cosicché subito dopo il 1918 - cioè dopo la sconfitta e il crollo delle vecchie monarchie degli Hohenzollern e degli Asburgo - poté imporsi abbastanza facilmente l'idea che i parlamenti prendessero direttamente le redini del governo, benché nelle peggiori circostanze possibili. È interessante notare che quando il Giappone, per una precisa scelta dell'imperatore, decise di occidentalizzarsi, e inviò negli anni 1880 la famosa missione imperiale in Europa per decidere quale fosse il miglior modello cui ispirarsi, la scelta cadde su un parlamento alla tedesca, e non all'inglese, come

comunemente si crede. La missione si rese conto perfettamente che il Parlamento tedesco costituiva un impedimento minore per l'autorità imperiale, e poteva anzi persino rafforzarla col darle un'apparenza di legittimità democratica.

Solamente la Russia rimase completamente fuori da questi sviluppi occidentali. Solo nel 1905 lo zar Nicola II permise la convocazione di un'assemblea nazionale, la Duma, ma la considerò sempre come una minaccia, risentendosi per qualsiasi tipo di critica, cosicché l'istituzione non ebbe mai modo di svilupparsi in modo tale da assicurare nel 1917 e 1918, com'era avvenuto per la Germania, la continuità della vita nazionale anche durante il cambiamento di regime.

Gli avvenimenti nel Sudamerica e nella Spagna durante il sec. XIX non consentono uno sguardo d'insieme; comunque, quasi nessun paese del mondo ispanico mancò di istituire un'assemblea o un parlamento, anche se in taluni casi questi istituti si ridussero presto, ancor prima della fine del secolo, a un'esistenza prevalentemente nominale, dominati o ignorati com'erano dai capi militari.

I parlamenti furono quindi, quasi dovunque nell'Europa ottocentesca, lo strumento del nazionalismo. Che non ci fosse alcunchè d'inevitabile in questo processo è mostrato dal gran numero di Stati sorti dopo il 1945 in seguito al crollo degli imperi coloniali europei: fin dall'inizio questi Stati o non hanno affatto avuto un parlamento, o hanno avuto semplicemente un'assemblea del partito unico dominante, convocata di rado e solo per acclamare e per ricevere ordini. Lo strumento principale del processo di formazione nazionale in epoca postcoloniale è stato il partito politico, anzi il partito unico, e con esso la conservazione, anche una volta raggiunta la vittoria, dell'atmosfera di unità e di combattività creata durante la lotta di liberazione. Vi sono però importanti e interessanti eccezioni. L'India è rimasta decisamente parlamentare, senza che il presidente o l'esercito, malgrado gravi crisi, abbiano mai modificato un regime d'impronta fondamentalmente inglese. Le divisioni di lingua, di cultura e di religione sono state talmente gravi da far temere lo sfacelo del paese o la necessità di poteri dittatoriali per mantenere l'unità; ma sembrerebbe che in India tutte le élites dominanti credano nelle virtù e nei vantaggi del sistema parlamentare e che questo sistema corrisponda alla volontà della gente. Anche un piccolo Stato creato dalla guerra e sopravvissuto vittorioso ad altre tre guerre disperate, in condizioni di perenne pericolo e crisi - uno Stato cioè che, secondo ogni criterio classico di scienza politica,

dovrebbe essere un'autocrazia, se non altro durante l'emergenza si mantiene invece decisamente parlamentare: Israele. Israele è un esempio di Stato fondato da esuli con poca o punta esperienza o tradizione di partecipazione politica, uno Stato fondato da gente che credeva tuttavia appassionatamente nella partecipazione politica in senso classico, ravvisando in essa la vera antitesi alla condizione di mero suddito di un regime oppressivo.

Il pessimismo circa il destino dei parlamenti nel mondo moderno può venire esagerato: gli stessi regimi arabi arriveranno forse a comprendere che parte della superiorità militare d'Israele nei loro confronti risiede nel morale più saldo che deriva da un genuino regime parlamentare basato sulla partecipazione, mentre i loro paesi rimangono ancorati alle vecchie contrapposizioni tra dominanti e dominati, leaders e seguaci; nè importa, sotto questo aspetto, quanto grande possa essere l'altruismo e il sentimento nazionale nutriti dai leaders.

5. Il supposto declino dei parlamenti

Senza dubbio la fine dell'Ottocento vide il massimo sviluppo dell'ideologia del sistema parlamentare. Pochissimi dubitavano, e ancor meno negavano, che la civiltà e il progresso fossero in qualche modo collegati con le istituzioni rappresentative e con i parlamenti. Se Marx aveva messo in risalto la natura borghese dell'istituto parlamentare, ciò difficilmente poteva suonare come una condanna, ma indicava piuttosto una fase necessaria dell'evoluzione. Ciò che sarebbe seguito era estremamente vago: forse una forma diversa d'istituzione rappresentativa; ma che importanza ha un nome? L'essenziale è che vi sia un'istituzione eletta dal popolo, che le elezioni siano libere, oneste e periodiche, e che questa istituzione possa o governare o controllare il governo, anche se ˙controllo' a volte significa solamente ˙influenza'. Nel pensiero di Marx, il ruolo preciso del partito, e in particolare del partito comunista, nello Stato era tutt'altro che definito; ad ogni modo per la stragrande maggioranza dei pensatori il progresso, sia sul piano dell'industria che su quello dell'istruzione, era legato all'esistenza di istituzioni parlamentari.

Alcune di queste credenze andarono semplicemente in pezzi nel terrore e nell'estremo caos

della prima guerra mondiale. La sconfitta della Russia portò alla fine del regime zarista, ma distrusse anche in gran parte le possibilità di sopravvivenza della Duma in mezzo a crisi così gravi e totalmente impreviste. La sconfitta della Germania portò alla caduta della monarchia e aprì la porta a un sistema parlamentare, dato che già esisteva un parlamento sperimentato, anche se fino ad allora relativamente privo di poteri; ma ciò avvenne in circostanze tali che resero il regime parlamentare e la stessa Germania di Weimar il capro espiatorio di quasi tutte le recriminazioni conseguenti alla sconfitta.

Malgrado la vittoria nominale, il regime parlamentare italiano, screditato dalla condotta della guerra, dalla disoccupazione operaia e dal timore del comunismo diffuso nelle classi medie, si diede con sorprendente facilità - considerando la tradizione repubblicana del secolo precedente - nelle mani dell'ambiguo, ma chiaramente antiparlamentare fascismo di Mussolini.

In Germania e in Italia, e ben presto in Spagna e nell'Europa orientale, cominciò a emergere un'ideologia antiparlamentare. I parlamenti, sosteneva tale ideologia, facevano accomodamenti anziché prendere decisioni, non erano altro che botteghe di chiacchiere e mercati delle vacche, nient'altro che canali di promozione sociale per una borghesia ambiziosa; erano pacifisti mentre i tempi richiedevano una maggiore combattività; erano dominati dai socialisti e deboli verso i comunisti; erano quindi allo stesso tempo una minaccia per la proprietà privata e una creatura del capitalismo internazionale giudaico-americano; infine, si facevano vestali delle virtù liberali della tolleranza e del compromesso in un'era in cui erano necessarie azioni eroiche e risolute. Non tutti gli antiparlamentari erano nazisti e fascisti, anche se facevano il loro giuoco; molti conservatori e nazionalisti rispettabili, per esempio in Germania, sonavano la stessa musica. Inoltre nessuno dei regimi parlamentari del mondo occidentale sembrava capace di contenere la disoccupazione degli anni venti, e la Germania fu colpita due volte da un'inflazione galoppante.

Molti studiosi seri, negli Stati Uniti e in Inghilterra, non credevano che un governo parlamentare potesse fronteggiare la disoccupazione. Gran parte degli assurdi timori nutriti, nei confronti del ‘bolscevismo' di Roosevelt e del suo moderato New Deal, dagli uomini d'affari americani derivava dalla loro convinzione (fortunatamente erronea) che una disoccupazione delle proporzioni di quella del 1931-1932 non potesse essere superata se non con mezzi draconiani e dittatoriali.

In Inghilterra molti liberali e socialdemocratici temevano che il ˙governo nazionale', la coalizione del 1931, avrebbe condotto a un regime monopartitico e all'erosione di tutti i reali poteri del parlamento. Negli anni trenta la maggior parte degli osservatori politici in Inghilterra, negli Stati Uniti e in Francia guardavano alla Germania, alla Russia e all'Italia, e prestavano fede a quanto tali regimi venivano dicendo circa la loro capacità di decisione e la loro efficienza, e di conseguenza parlavano del ˙prezzo', in termini di efficienza, che i regimi parlamentari dovevano pagare per salvaguardare la loro libertà. La propaganda di Hitler e di Mussolini costruì un grande mito sulla superiore efficienza dei regimi totalitari. Di fatto, la storia economica della seconda guerra mondiale smascherò come meramente retoriche molte di quelle chiacchiere sul controllo e sulla pianificazione totale. Quando, per la prima volta nel 1939, i capi di stato maggiore della Germania e dell'Italia s'incontrarono per coordinare i loro piani militari, ai fascisti fu chiesto il numero dei loro bombardieri e caccia operativi; essi risposero che avrebbero dovuto telefonare ai comandi delle zone militari e chiedere loro di fornire le cifre, dato che le decisioni in materia erano decentralizzate. I capi nazisti si contendevano l'un l'altro le scarse risorse per la produzione bellica: il Führer poteva si emanare decisioni immediate, ma lo fece raramente, e difficilmente un altro avrebbe osato farlo. Il nazismo totalitario decise la coscrizione delle donne solo nel 1944, quando era già con le spalle al muro; l'Inghilterra parlamentare aveva chiamato in servizio le donne fin dal 1941.

L'Inghilterra riuscì, in realtà, a trasformare un sistema parlamentare in una dittatura bellica estremamente efficiente anzitutto perché la gente era disposta a lavorare in gruppo, era abituata a farlo, ed era altresì disposta a prendere decisioni in proprio, ben sapendo che la punizione per l'insuccesso non sarebbe stata la morte o la prigionia, ma la ˙promozione' alla Camera dei Lords o al governatorato di qualche isola tropicale.

È certo però che ci furono debolezze da parte dei regimi parlamentari nel periodo fra le due guerre mondiali. Il rapido crollo della Francia sotto l'offensiva tedesca del 1940 fu dovuto a fattori tanto politici che militari: le truppe francesi avevano perduto la fiducia negli uomini politici molto prima di perderla nei loro generali. In ogni modo, nell'esperienza concreta della seconda guerra mondiale i regimi parlamentari si dimostrarono almeno altrettanto capaci degli Stati a partito unico di mobilitare le loro popolazioni per sforzi e sacrifici eccezionali.

Dopo la seconda guerra mondiale, alcuni regimi parlamentari non sono più rinati a causa di conquiste e intimidazioni (come nell'Europa orientale), sebbene si debba notare che, anche in questi casi, i vecchi parlamenti nazionali adempiano ancora a una funzione di legittimazione. Essi esistono, si riuniscono, approvano risoluzioni e dibattono questioni di scarsa importanza; anche se la realtà è quella del governo di partito, anzi governo dei capi del partito, con scarsissimi resti di democrazia pluripartitica, la forma del regime parlamentare continua nondimeno a sussistere: il vizio paga alla virtù almeno l'omaggio dell'ipocrisia.

La maggior parte dei nuovi Stati africani, come abbiamo già notato, sono spesso nati come regimi parlamentari, ma in seguito si sono convertiti in regimi meramente partitici, in autocrazie, o in regimi militari; alcuni di essi conservano un parlamento sul tipo di quelli dell'Europa orientale, altri hanno fatto a meno delle formalità. Si dice che le circostanze favoriscano il dominio del partito unico, o anzi che lo renda indispensabile la necessità di concentrare gli sforzi e le risorse umane nella battaglia per un rapido sviluppo economico. Si tratta di una questione complessa, e i dati a disposizione sono nel contempo molteplici e malcerti. A volte la cosa può anche essere vera, benché molto dipenda da ciò che s'intende per ˙rapido'; rimane anche da sapere perché, con l'occhio ai tempi lunghi, la rapidità sia sempre da preferire: uno sviluppo economico controllato, che permetta il graduale adattamento dei processi sociali indotti, potrebbe ben essere una soluzione migliore. Ma spesso la pretesa necessità di un governo monopartitico è solo una squallida scusa per la libido dominandi e per l'intolleranza nei confronti dell'opposizione. Si potrebbe anzi sostenere che per le autocrazie di ogni sorta una programmazione efficace risulta più difficile, e non già più facile; la programmazione sembra funzionare meglio quando c'è libertà di discussione, quando le punizioni per gli errori o gli insuccessi non sono drastiche, e quando contempla anche la possibilità di apportare agevolmente modifiche - nei casi di cattivo funzionamento - secondo un atteggiamento sperimentale ed empirico, che non invece quando il raggiungere le mete prefisse dal ˙piano' diventa una questione di prestigio del partito e del suo amato capo.

I regimi parlamentari presentano dunque dei vantaggi, nel lungo periodo, sia sul piano dello sviluppo economico che su quello delle libertà personali. Gli uomini del Sette e Ottocento, in Europa, non attaccavano l'ancien régime solamente in nome delle libertà civili, ma anche

perché l'autocrazia appariva restrittiva, inefficiente e, spesso, lenta e contraddittoria nelle questioni economiche anziché rapida e risoluta (il mito fascista): essi si opponevano non meno alla sua irragionevolezza che alla sua costante oppressività.

Ci sono ragioni valide per pensare che le autocrazie non rappresentino strumenti efficaci per operare trasformazioni sociali rapide: occorre o un totalitarismo pienamente dispiegato (del tipo russo, cinese, o nazista) oppure un regime parlamentare libero. Bisogna scegliere - come Machiavelli nei Discorsi sembra suggerire per la politica in genere - fra una cosa o l'altra, poiché le forme intermedie di solito falliscono.

Se è vero che la storia postbellica dei parlamenti in Africa e nell'Asia sudorientale è stata 'deprimente', tuttavia la Germania occidentale, l'Italia e il Giappone hanno tutti dato vita - con vario successo, ma pur sempre con successo - a regimi parlamentari. Per la prima volta il Giappone ha un vero parlamento, che può creare e influenzare un primo ministro senza alcun'altra autorità (imperatore o esercito) sopra di sé. La Repubblica Federale Tedesca ha prodotto quella che è probabilmente la più interessante costituzione del dopoguerra: una fusione meditata delle esperienze americane, inglesi e tedesche. Il sistema partitico ha prodotto in genere maggioranze efficienti; d'altro canto, coalizioni sono state possibili senza disastri, e il prestigio del parlamento e del regime si sono conservati alti.

L'Italia è afflitta da problemi derivanti dalla mancanza di un partito con una netta maggioranza e dalla instabilità delle coalizioni: il governo è debole, mancandogli un consistente appoggio parlamentare. Il ricordo dell'esperienza passata rimane nondimeno vivo, e la costituzione gode di un vasto e generale sostegno. Benché il suo funzionamento non sia soddisfacente, nessuno ha il timore che la situazione vada deteriorandosi; tra l'altro, l'ormai trentennale vicenda del parlamento ha fatto anche del Partito Comunista Italiano il più costituzionale e il più nazionale tra i partiti comunisti dell'Europa occidentale. Il vecchio repubblicanesimo parlamentare della giovane Italia unita sopravvive ancora, e il costituzionalismo più conservatore dei democristiani, pur diverso da esso, non ne differisce tuttavia in maniera pericolosa.

In Spagna, già prima della morte di Franco, si dava comunemente per scontato che - sia per le necessità del progresso industriale sia per il desiderio di partecipare alla vita dell'Europa - il paese poteva essere adeguatamente governato soltanto mediante istituzioni parlamentari; e

il regime parlamentare è infatti rinato sotto la forma di una monarchia costituzionale. Le differenze regionali e sociali rimangono grandi come per l'innanzi, ma la maggioranza dei gruppi ha imparato la lezione del passato e la tolleranza ha prevalso. Il Partito Comunista Spagnolo si è dimostrato altrettanto favorevole di quello italiano al regime parlamentare.

Verso la metà degli anni settanta sia la Grecia che il Portogallo hanno visto la fine della dittatura e il ritorno al regime parlamentare.

6. L'evoluzione della funzione dei parlamenti

Nel suo realistico, anche se antidemocratico, libro del 1867, The English constitution, W. Bagehot individuò cinque funzioni fondamentali del parlamento. Egli vedeva il parlamento come un'assemblea elettorale che sceglie il primo ministro o il presidente (ciò che non è sempre vero). Egli identificò una ‟funzione espressiva": il parlamento ha il compito di ‟esprimere le opinioni del [...] popolo su tutte le questioni che gli vengono presentate"; parlò poi di una ‟funzione educativa": ‟non è possibile porre al centro di una società un grande e aperto consesso di uomini eminenti senza modificare la società stessa". C'è poi la ‟funzione informativa", che ci consente di venire ‟in qualche misura a conoscenza di ciò che altrimenti non sapremmo". ‟Infine - concludeva Bagehot - c'è la funzione legislativa, di cui sarebbe assurdo negare la grande importanza, ma a proposito della quale mi limito soltanto a negare che sia importante ‛quanto' la direzione esecutiva dell'intero Stato, o l'educazione politica che il parlamento dà all'intera nazione

Cento anni più tardi stiamo ancora cercando di liberarci dell'idea che il parlamento fallisca se non legifera direttamente o almeno se non modifica sostanzialmente la legislazione. La vecchia teoria democratica dell'epoca del laissez-faire asseriva che i corpi legislativi si sostituivano agli autocrati in quanto legislatori. Oggi è forse molto più realistico affermare che soltanto un potere esecutivo con un'estesa e potente burocrazia può produrre quella legislazione complessa e armonica nelle sue varie parti che è necessaria alle società moderne. La funzione del corpo legislativo è quella di ottenere che la pubblica opinione intenda i problemi impliciti nelle nuove leggi e dia eventualmente a esse il proprio sostegno;

la sua funzione non è quindi di respingerle ma, se è il caso, di criticarle pubblicamente, con forza ed efficacia, cosi da accrescere, se possibile, il peso di coloro che vogliono la sconfitta del governo alle elezioni successive. I corpi legislativi non possono legiferare direttamente in modo efficace; essi possono però: 1) influire sulla legislazione d'iniziativa del governo; 2) influenzare il pubblico pro o contro il governo. Quando i regimi parlamentari sono stabili, è sempre l'elettorato - più che il parlamento - a fare o disfare i governi.

Le vecchie teorie costituzionali erano state elaborate con l'occhio fisso ai poteri giuridici che il parlamento doveva o non doveva avere nei confronti dell'esecutivo. Ma l'esperienza di oggi, sia in economia che in politica, induce sempre di più a mettere l'accento sull'importanza delle ˙comunicazioni' (e quindi l'importanza di restringerle o ampliarle) piuttosto che sulle sanzioni dirette, di qualunque natura siano. Il parlamento è qualcosa che si trova fra un popolo e il suo - potente ma transitorio - governo, e funge da strumento di comunicazione e di mediazione fra i due. Un parlamento che oggi bocciasse continuamente le leggi promosse dal governo rischierebbe piuttosto di distruggere il regime anziché prevenire gli abusi più gravi. Il destino della Terza e anche della Quarta Repubblica francese è istruttivo: in entrambi i casi un eccesso di potere parlamentare danneggiò il sistema democratico. Anche in Grecia al regime parlamentare si associò l'instabilità del governo. I parlamenti sono le istituzioni democratiche più importanti, ma per null'affatto le uniche. La partecipazione a libere associazioni, l'esistenza di sindacati e di associazioni imprenditoriali, una stampa libera, un sistema educativo non irreggimentato e un potere giudiziario indipendente sono tutti elementi di quella che alcuni autori chiamano con termine appropriato civic culture. L'opposizione e la persuasione politica non operano soltanto attraverso il parlamento; il parlamento è talmente importante che non dobbiamo schiacciarlo affibbiandogli tutto il peso della difesa della libertà politica.

In questo contesto l'esperienza inglese è rilevante, se non si considerano i pittoreschi particolari procedurali. Il controllo parlamentare non è mai stato, in Inghilterra, il nemico di un governo forte ed efficiente, è stato anzi la sua prima condizione: il parlamento sostiene e controlla i governi allo stesso tempo. Il sistema politico inglese ha goduto di una stabilità unica perché è riuscito a combinare un governo forte con una forte opposizione. I governi devono governare, ma essi governano nel miglior modo quando sono soggetti a quell'opera di sorveglianza e di critica che i parlamenti o esercitano direttamente o riflettono,

concentrandola, quando provenga da altri: stampa, mezzi d'informazione, autorità di ogni genere, ecc. Il ‘controllo parlamentare', concepito realisticamente, non significa tanto la lontana minaccia di far cadere il governo con un voto dell'assemblea, quanto badare a informare l'elettorato e influire sul governo con inchieste, dibattiti, e con la sorveglianza dell'amministrazione. Fondamentalmente, i parlamenti moderni non devono essere concepiti come governi, nè come rivali dei governi, ma come sistemi di comunicazione che collegano i governi e gli elettori.

Le incombenze di un governo moderno sono troppo complesse per permettere alle commissioni parlamentari, per quanto bene attrezzate, di legiferare direttamente, almeno non nel senso di operare in modo organico o comunque di evitare contraddizioni nella legislazione. La libertà dipende dal diritto di criticare i governi, dalla capacità di farlo, e dal farlo effettivamente; e la libertà è il prodotto di molte altre istituzioni oltre al parlamento: essa sarà perduta se verrà a dipendere interamente dal parlamento, ma non funzionerà bene senza un parlamento. Ciò che è d'importanza fondamentale per un regime libero non è la possibilità che un governo sia sconfitto ogniqualvolta introduca una legge impopolare, ma che possa essere sconfitto in elezioni imparziali. Le consultazioni elettorali meritano considerazione altrettanto quanto il parlamento.

Nella realtà accade che, a causa della complessità stessa degli affari di un governo moderno, molte decisioni vitali che toccano la vita della gente non siano prese tramite nuove leggi, ma tramite semplici decisioni amministrative sulla base di vecchi regolamenti o di poteri discrezionali. Una siffatta attività deve essere sorvegliata; il potere e il peso delle burocrazie moderne impongono un'attenta sorveglianza da parte delle commissioni parlamentari, anche se, per la natura delle cose, le indagini e i controlli potranno essere soltanto retrospettivi.

I governi trovano un limite alla loro azione nella consapevolezza che, in parole povere, la gente si rende conto del perché viene presa questa o quella decisione. Essi temono l'opinione pubblica quando comincia a prendere forma in vista delle prossime elezioni; i parlamenti possono influire in larga misura su questo processo, e in maniera molto più determinante di quanto possano o debbano farlo nei riguardi di leggi specifiche.

I parlamenti devono essere concepiti come un elemento, necessario ma da solo non sufficiente, di un libero sistema politico. Dopo i disastrosi fallimenti di alcuni parlamenti

durante gli anni trenta, e nella totale assenza d'istituzioni parlamentari presso la maggioranza dei popoli del mondo, dobbiamo stare estremamente attenti a non pretendere troppo. Se, per descrivere un certo tipo di regime, adoperiamo la locuzione di ʿsistema parlamentare' (parliamentary government), dobbiamo anche tener presente che se si verifica un collasso dell'esecutivo, nessun parlamento potrà sopravvivere a lungo; dobbiamo dunque dire, riformulando la definizione: ʿregimi in cui si governa attraverso il parlamento' (regimes of government through parliament). Si delinea così una fondamentale differenza fra un governo che, per ottenere e mantenere il consenso, è obbligato ad affrontare un dibattito pubblico in parlamento, e un governo che può tenere segrete le sue ragioni e le sue previsioni, e perfino le sue intenzioni di fondo.

I parlamenti hanno sempre più il ruolo di preparare l'opinione pubblica alle decisioni che il governo ritiene necessario prendere: sono strumenti per mobilitare il consenso esattamente come lo è il partito unico in un regime totalitario. La differenza è che sono normalmente più efficaci perché operano attraverso dibattiti e polemiche: un uomo persuaso, infatti, lavora meglio di un uomo costretto contro la sua volontà. I parlamenti sono inoltre in grado di avvertire in tempo se l'opera di persuasione fallisce; e in tal caso si procederà a modificare le leggi o le misure in questione piuttosto che la gente, come qualche volta succede.

Dato che nell'attività dei parlamenti si dà oggi alla funzione di assicurare il flusso di comunicazioni in entrambe le direzioni (le funzioni ʿespressiva', ʿeducativa' e ʿinformativa' di Bagehot) un'importanza relativamente maggiore che alla funzione legislativa, ne consegue che la rappresentanza dei gruppi tramite organi diversi dai partiti acquista un'importanza maggiore. I partiti sono ancora oggi elementi essenziali dei regimi parlamentari per il mantenimento di una coerenza di fondo sia nelle scelte politiche che nei dibattiti; ma in un certo senso essi hanno forse un minor peso che nel passato, e i membri delle assemblee che siano notoriamente rappresentanti di interessi determinati, come gruppi di pressione economica o movimenti di riforma, acquistano particolare peso. La funzione di rappresentanza e di conciliazione degli interessi di gruppo è ora esplicita, meno occulta, e ciò è un fatto salutare.

Alcuni autori, tra i quali anche S. e B. Webb, negli anni trenta sostennero che parlamenti opportunamente riformati dovrebbero presentare (almeno in parte, o in una delle camere) una composizione funzionale oltre a quella basata sui collegi elettorali geograficamente

ripartiti. Ciò non è avvenuto formalmente in nessun paese, ma è prassi sempre più diffusa. Molti oggi si rendono conto che i gruppi di pressione possono esercitare sui governi, sulla burocrazia e sui leaders di partito un'influenza maggiore di quanto sarebbe possibile attraverso i partiti stessi. I partiti in quanto istituzioni non sono in declino: avanzano però minori pretese alla globalità, il che vale anche per i parlamenti.

Se il mito di una supremazia legislativa è stato abbandonato, rafforzando così in realtà le libere istituzioni, lo stesso deve accadere per il mito della sovranità parlamentare. Il Parlamento europeo si trova nella prima fase del suo sviluppo, e ha quindi solo alcuni di quei poteri che, nella tradizione francese o in quella americana, lo renderebbero davvero degno di essere definito un'assemblea sovrana; tuttavia nella tradizione inglese, specialmente risalendo alle origini feudali, troviamo un'assemblea che con le sue prerogative - diritto di dibattere, di esser consultata, e pubblicità degli atti - poteva avere un peso politico affatto sproporzionato ai suoi poteri giuridici. Comunque, per quanto debole sia, il Parlamento europeo simboleggia pur sempre il fatto che la sovranità parlamentare, nel senso classico dell'espressione, non esiste più per gli altri parlamenti del Mercato Comune. Infatti, il Trattato di Roma e i poteri delle conferenze dei ministri e delle commissioni hanno sottratto molte questioni al controllo delle assemblee nazionali, anche intendendo ʿcontrollo' nel senso più sfumato e realistico di influenza politica piuttosto che in quello di sanzioni legali. Quella ʿsovranità', a ogni modo, stava divenendo una forma di potere sempre più evanescente.

I paesi europei hanno concluso un accordo per raggiungere mete che era loro impossibile conseguire da soli; la perdita di sovranità formale ha significato in realtà un maggior potere reale. Inoltre, mentre il potere viene trasferito a istituzioni europee, si manifesta anche in quasi tutti i paesi industrialmente avanzati una decisa tendenza a delegare molte funzioni di governo alle Regioni e alle amministrazioni locali. La tendenza non va verso un federalismo formale, ma verso un maggiore realismo per quanto riguarda la dimensione più appropriata per le varie funzioni di governo: per alcune, lo Stato nazionale tradizionale è troppo piccolo, per altre, troppo grande.

Vi sarà probabilmente un'estensione delle istituzioni rappresentative, sia a livello nazionale che sopranazionale. I parlamenti nazionali costituiranno i raccordi vitali fra le amministrazioni regionali e locali e il governo europeo. Le teorie e pratiche moderne della

programmazione, che si ragioni in termini economici o fisici, ammettono la necessità, e non solo la semplice opportunità, d'incrementare la pubblica partecipazione alla programmazione. E in via di elaborazione una nuova rete di istituzioni rappresentative che rafforzano il sistema parlamentare, sebbene ne esca relativamente sminuita l'importanza del parlamento tradizionale, il quale sarà oggi da vedere bensì come la principale istituzione rappresentativa, ma non più come quella onnipotente. I poteri tradizionali dei parlamenti, intesi come poteri sovrani, diminuiranno; ma, se saranno concepite realisticamente come parte di tutto un insieme d'istituzioni rappresentative operanti in una situazione eminentemente pluralistica, nella quale non è possibile rintracciare alcuna singola sede del potere reale, è probabile che le istituzioni parlamentari verranno in generale rafforzate e non indebolite.

7. L'avvenire dei parlamenti

Che cosa ci riserva l'avvenire? In nessun paese l'età contemporanea ha mostrato, riguardo alle forme dei regimi politici, un'inventiva paragonabile a quella dispiegata nelle forme della produzione industriale e agricola, e perfino nella condotta della guerra; e certamente assai più creativa si è rivelata - è banale sottolinearlo - nelle scoperte scientifiche e nelle applicazioni tecnologiche. Anche se consideriamo gli elementi costitutivi dei sistemi politici, quelli che alcuni chiamerebbero a rigore ‘istituzioni', quali i parlamenti, i partiti, le burocrazie e i sistemi elettorali, non possiamo che constatare una povertà di invenzione. Gli unici tratti originali del Novecento in materia di regimi politici consistono nel totalitarismo in quanto sistema, nell'idea di un controllo totale della società (oggi si tende a ricadere in regimi che presentano maggiori somiglianze con le burocrazie di vecchio stampo) e nella concezione del partito - specialmente del partito unico - inteso come una nuova e peculiare istituzione di governo. (I partiti esistevano, naturalmente, anche prima del Novecento, ma non cercavano di governare, bensì semplicemente di influire sui governi).

In una situazione di accelerato mutamento tecnologico e sociale è possibile raggiungere una ragionevole stabilità di governo non con nuove invenzioni, ma semplicemente con una più saggia applicazione di meccanismi e principi già abbastanza collaudati, quali il parlamento

e il parlamentarismo. Meccanismi e principi quali le elezioni, per esempio, o l'informazione del pubblico sui motivi delle decisioni adottate (diversamente dalla segretezza abituale nelle autocrazie vecchio stampo), possono presentare notevoli differenze sia per quanto riguarda le forme che i contenuti. Le elezioni sono una cosa quando esiste una scelta e quando i voti vengono contati onestamente, e una cosa interamente diversa quando la scelta non c'è o quando le cifre vengono manipolate. Per quanto riguarda poi l'ˇinformazione del pubblico', questa può concretarsi nel fatto che un governo viene costretto politicamente dal parlamento a divulgare informazioni che altrimenti non avrebbe rilasciato, o può semplicemente assumere la forma di una propaganda governativa. Le autocrazie o i regimi totalitari di nuovo conio non possono ignorare le masse, né semplicemente prosperare sulla passività, al modo delle vecchie autocrazie: data l'universale irrequietezza, frutto della fiducia nella possibilità di un costante miglioramento del tenore di vita, essi hanno un reale bisogno, al fine di mobilitare le masse, di propaganda, di assemblee fidate e di elezioni (per fittizio che tutto ciò possa essere). Nessuno crede più, come l'umanità ha creduto durante la maggior parte della sua storia, che il futuro debba somigliare al passato.

Tra i grandi problemi, sia attuali che futuri, dei regimi parlamentari c'è una questione di dimensioni e di scala. A prima vista, vi è una netta contrapposizione fra quanti sostengono che l'efficienza esige entità grandissime - il mondo delle superpotenze (benchè anche qui si debba notare la rapidità con la quale si sia passati da due superpotenze, gli Stati Uniti d'America e l'Unione Sovietica, a un gruppo di cinque che include anche la Cina, il Giappone e l'Europa occidentale) - e coloro, anarchici, pluralisti e sindacalisti, che sostengono che la libertà e la giustizia possono essere salvaguardate soltanto nei gruppi di modeste dimensioni. Ma secondo la previsione più probabile le tendenze generali dell'avvenire vanno contemporaneamente verso un aumento e una diminuzione di dimensioni. Ciò che è probabile non è la dissoluzione del governo centrale, ma la delega di un numero sempre maggiore di decisioni alle amministrazioni locali, ai sindacati, alle industrie e agli ordini professionali: decisioni che saranno bensì soggette a un controllo finale da parte del centro, ma avranno forme e contenuti specificamente locali. L'edilizia, l'urbanistica, l'istruzione e la politica previdenziale saranno sempre più di competenza regionale; lo Stato si limiterà a imporre, attraverso il controllo finanziario, standard minimi, consentendo una sempre maggiore libertà di scelta quanto alla loro attuazione pratica.

Ma allo stesso tempo, e ciò è di pari importanza, sta accadendo che alcune funzioni di governo, tradizionalmente accentrate nello Stato nazionale, richiedono oggi unità più ampie. Proprio mentre l'Europa occidentale si occupa del problema del decentramento amministrativo, alcune funzioni fondamentali di governo hanno oltrepassato la competenza dei governi nazionali. La situazione non è radicalmente diversa nell'Europa orientale. La politica estera, la difesa, la politica monetaria, industriale e commerciale, sono regolate a livello sopranazionale, mentre d'altra parte gli indizi e gli argomenti in favore di una maggiore delega di poteri e di una maggiore autonomia decisionale a livello di fabbrica acquistano sempre maggior vigore.

Non è forse azzardato affermare che tutti i grandi paesi del mondo, nel tentativo di risolvere alcuni dei problemi posti dalla conciliazione dell'ordine con il progresso economico, cioè della stabilità con l'innovazione, stanno battendo tre vie. In primo luogo, si consente la crescita e l'influenza di una più ampia rappresentanza di gruppi all'interno dello Stato, cioè di gruppi al di fuori dei sistemi formali costituiti dai partiti, dal parlamento e dalle elezioni. In secondo luogo, si riconosce o si incoraggia l'istituzionalizzazione di questi gruppi, sicché essi cominciano a godere, perfino nei regimi totalitari, di una certa limitata ʿautonomia'. Dato che, ai fini della mobilitazione industriale, essi si dimostrano strumenti più efficaci dei partiti (sia nei regimi a partito unico sia in quelli pluripartitici), conviene tollerare a loro riguardo una certa libertà, una certa diversità e anche certe difficoltà politiche. E, in terzo luogo, stanno delineandosi in tutti i paesi (in alcuni sono avviati da lungo tempo) processi - formali o informali - di consultazione tra governi e gruppi siffatti in occasione di decisioni importanti. I leaders amano esser certi che saranno seguiti: si è sempre più consapevoli, infatti, che politiche economiche e sociali del genere di quelle necessarie in uno Stato moderno non possono trovare applicazione, o non avranno l'effetto voluto, se non incontrano l'approvazione delle masse operaie specializzate e dei managers, che dimostrerebbero altrimenti scarso zelo. In una società industriale, i mutamenti esigono risposte ʿpositive'. Anche se, persino in regimi liberali, la politica è in larga misura, da parte della gente, una questione di accettazione rassegnata anziché di positiva adesione, ci sono nondimeno dei limiti alla sopportazione, per esempio, di un lavoratore specializzato. La ribellione non è la risposta estrema o più efficace contro un governo dispotico: lo è, invece, il lavorare lentamente, male, di mala voglia e con inefficienza (ciò è vero dell'operaio specializzato come del manager con formazione universitaria).

Non è verosimile che una tale dipendenza dei governi dai tecnici e dagli esperti dia frutti democratici, nel senso convenzionale di una sempre maggiore partecipazione politica aperta; potrà però produrre un risultato altrettanto importante anche ai fini della democrazia: un aumento decisivo dell'efficacia delle comunicazioni (e i parlamenti sono proprio al centro delle reti di comunicazione politica). Sembra probabile che ciò che nelle società industriali avanzate vincola i governi inducendoli a perseguire gli interessi del popolo sia la consapevolezza: in primo luogo, che le loro decisioni vengono rese note (si pensi alle lotte sette e ottocentesche contro l'inefficienza oltre che contro l'iniquità dell'autocrazia dispotica); in secondo luogo, che saranno resi noti anche i ‘motivi' delle loro decisioni (se non altro negli ambienti di quelle élites manageriali le cui capacità sono indispensabili); e, infine, che le conseguenze delle loro decisioni daranno luogo a un processo di valutazione critica e di divulgazione, attraverso il quale è possibile nel contempo istruire, mobilitare e quindi integrare nelle élites dominanti quelle masse operaie specializzate da cui sia le società capitalistiche sia quelle socialiste dipendono.

È cosa sempre proficua e istruttiva rifarsi a quella che è stata la prima teoria generale della politica. Delle due regole proposte da Aristotele per la stabilità della polis (cioè il tipo di Stato che gestisce i suoi affari con mezzi politici e non tirannici) la prima è famosa: gli uomini (o meglio, i cittadini) devono governare ed essere governati a turno (da questo deriva il principio delle istituzioni rappresentative); la seconda regola è meno nota: lo Stato non dovrebbe avere un'estensione maggiore di quella che permette alla voce dell'araldo di essere udita da un confine all'altro, o in altre parole, che esprimono però lo stesso concetto, di quella che permette ai cittadini di conoscersi vicendevolmente. Saremmo tentati di trascurare questa seconda regola perché, come molti hanno pensato per molto tempo e come alcuni studenti radicali pensano ancora, essa sembrerebbe limitare la democrazia ai piccoli gruppi.

In realtà, com'è ovvio, l'araldo moderno sono la stampa e la radiotelevisione; per il loro tramite diviene possibile la conoscenza reciproca anche fra Stati i cui popoli s'incontrano di rado (o addirittura mai). L'umanità può avere fatto tutti i progressi possibili nell'investigare le implicazioni della prima regola di Aristotele, ma ha appena iniziato a valutare la seconda e a trasporla nelle condizioni della società di massa e dei moderni Stati industriali.

I parlamenti saranno quindi più importanti che mai, anche se i loro poteri formali non si

accresceranno in misura corrispondente. Se saranno sempre meno in grado di legiferare direttamente o di controllare effettivamente il governo, costituiranno però il centro dell'intero sistema di comunicazioni della società moderna, l'elemento chiave nel feedback non soltanto fra governati e governo, ma anche fra governo e gruppi d'interesse di ogni sorta e fra i gruppi stessi. I partiti continueranno a sedere in parlamento, cercando di imprimere un indirizzo e di assicurare una qualche linea politica coerente in una situazione di sempre crescente diversità di interessi, ma avranno un peso minore rispetto alla prima metà del Novecento. L'influenza politica dei parlamenti aumenterà via via che i politici, facendo tesoro delle dure lezioni della storia, impareranno sempre meglio che i governi più forti, quelli cioè che non si limitano a esercitare un potere negativo che elude il mutamento e perpetua lo status quo, ma sono capaci di portare avanti con la massima efficacia nuove politiche sociali, sono i governi che sanno procacciarsi il sostegno attivo del popolo; e i più forti fra i forti sono quelli a cui quel sostegno viene concesso liberamente e spontaneamente, e non per mezzo della propaganda e di una restrizione delle scelte. Nessun paese può oggi impedire ai suoi cittadini di venire a conoscenza di come gli altri popoli sono governati. E alla lunga i regimi parlamentari, per la spontaneità del sostegno popolare, per la loro maggiore duttilità, e per i loro programmi sociali ed economici aperti alla pubblica critica e alle modifiche, si dimostrano più forti delle autocrazie. Spesso può essere più facile governare senza parlamenti: la Roma repubblicana, afferma Machiavelli nei Discorsi, avrebbe potuto evitare continui tumulti e conflitti fra le classi se avesse eliminato il tribunato della plebe; come repubblica esclusivamente aristocratica e senatoria, avrebbe potuto godere di una maggiore tranquillità, ma, sostiene Machiavelli, sarebbe stata allora meno forte. L'uomo comune non avrebbe potuto essere arruolato nelle legioni con piena fiducia se non si fosse sentito parte integrante dello Stato. Oggi l'avvenire della civiltà non dipende dal cittadino-soldato, ma dalla soddisfazione e dall'energia del cittadino-lavoratore dell'industria. I Russi, ad esempio, pensano che sia più facile governare nell'interesse del cittadino che non permettergli di governarsi da se stesso. In realtà, uno Stato in grado di utilizzare la lealtà e le energie del cittadino in un sistema politico libero andrà magari incontro a un numero maggiore di crisi e di agitazioni che non l'Unione Sovietica, ma sarà tuttavia molto più capace di attuare i nuovi programmi che richiedano il sostegno popolare. Governare per mezzo dei parlamenti non è facile, ma a lungo andare è l'unica alternativa al ristagno burocratico o all'oppressione ideologica. L'unica cosa che possa gettare discredito sul parlamentarismo è il tentativo dei parlamenti di governare direttamente.

Enciclopedia delle scienze sociali (1996)

di Augusto Barbera

Parlamento

Sommario: 1. Una difficile definizione. 2. La storia. 3. La struttura bicamerale. 4. I caratteri costanti. 5. Le funzioni. a) La funzione di rappresentanza. b) La funzione di indirizzo politico. c) La funzione legislativa. d) La funzione di controllo. 6. Lo scioglimento. 7. Declino dei parlamenti? □ Bibliografia.

1. Una difficile definizione

Il termine 'parlamento' comprende realtà spesso fra loro non coincidenti, che variano sia nel corso delle diverse epoche storiche sia, in una stessa epoca storica, nei diversi regimi politici. Alcuni elementi appaiono ricorrenti: un'assemblea permanente, più o meno ristretta, di rappresentanti; la sua collocazione intermedia fra la società e il vertice delle istituzioni; la progressiva specializzazione nella funzione legislativa; il metodo del dibattito e della conseguente deliberazione collegiale; la pubblicità dei dibattiti stessi; una tendenziale ma sempre contrastata autonomia da altri organi costituzionali nell'organizzazione e conduzione dei lavori dell'assemblea.

Nonostante questi elementi comuni la realtà si configura variamente per quanto riguarda sia la funzione dei parlamenti, sia la loro composizione. La stessa funzione rappresentativa, cui si ricollegano oggi comunemente le assemblee parlamentari, non è mai stata univoca: si può infatti sedere nell'assemblea a titolo personale o sulla base di un titolo rappresentativo. Il titolo personale può derivare sia da una trasmissione ereditaria (molti seggi della Camera dei lord nel Regno Unito), sia da meriti acquisiti (ad esempio i senatori a vita nel Senato italiano o i componenti la Camera alta di molti paesi del Commonwealth), sia in ragione delle funzioni svolte (i senatori di diritto sempre nel Senato italiano).

Il titolo rappresentativo, a sua volta, può essere espressione di una rappresentanza di

interessi generali (le Camere basse), o di una rappresentanza di interessi territoriali (le Camere degli Stati: ad esempio il Bundesrat tedesco formato dai rappresentanti dei governi dei Länder), o di una rappresentanza di interessi settoriali (le Camere corporative del primo dopoguerra: ad esempio la Camera dei fasci e delle corporazioni dell'Italia fascista; alcune Camere alte in questo dopoguerra: il Senato della Baviera; e, per una parte, il Senato dell'Irlanda). Sono di difficile collocazione, se nelle camere politiche o in quelle corporative, le Camere degli ultimi paesi socialisti (per esempio l'Assemblea popolare cinese) elette in rappresentanza "di operai e contadini", ma in quanto appartenenti a classi ritenute portatrici di interessi generali.

Il riferimento agli interessi generali può essere poi variamente espresso facendo richiamo, come oggi è più frequente, al 'popolo', o, come nelle vecchie costituzioni liberali, alla 'nazione', vale a dire a una entità che può trascendere i soggetti chiamati a esprimere il voto (così, tra l'altro, giustificando l'esclusione dal voto di chi non appartenga alle classi possidenti).

Il mandato rappresentativo può essere 'libero' ovvero 'imperativo', con il conseguente vincolo dei parlamentari alle istruzioni ricevute dagli elettori.

Varie, parimenti, sono le funzioni che il parlamento, nel corso dei secoli e in vari paesi, può assumere: può svolgere funzioni solo legislative (nei sistemi presidenziali o direttoriali) o anche di indirizzo politico (nei sistemi parlamentari). Ma v'è di più: può svolgere funzioni deliberative o limitarsi a funzioni essenzialmente consultive, com'è stato in passato per i parlamenti i cui atti erano sottoposti alla 'sanzione regia', e come tuttora avviene per qualche camera alta nei confronti della rispettiva camera bassa, o per le deliberazioni del Parlamento europeo, delle quali le principali sono sottoposte all'approvazione del Consiglio dei ministri dell'Unione Europea.

In realtà sul parlamento, forse più che su ogni altro organo costituzionale, si riflettono le caratteristiche complessive del sistema politico e costituzionale in cui esso è inserito (v. Manzella, 1991); e a loro volta sono le funzioni, i poteri e le prerogative del parlamento che danno una specifica connotazione al sistema costituzionale. Dalla libertà dei parlamentari si deduce se trattasi di regime libero o autoritario, dalla collocazione del parlamento rispetto al governo se, sempre nell'ambito di regimi liberi, si avrà una forma di governo presidenziale, parlamentare o assembleare.

Decisivo altresì il collegamento che si instaura con altri soggetti, quali i partiti e i sindacati, che pur collocati sul versante della società svolgono anch'essi funzioni di rappresentanza.

Determinate forme di presenza di questi ultimi possono portare a pratiche neocorporative in grado di incidere sui poteri del parlamento. Poiché tali politiche rendono lo Stato non solo arbitro ma anche 'parte contraente', ne deriva che il potere decisionale in talune importanti materie, persino in quella tributaria, tende a spostarsi sull'esecutivo.
Ma sono soprattutto il sistema dei partiti, la natura degli stessi (a 'disciplina coesa', come in Gran Bretagna, o a 'vincolo debole', come negli Stati Uniti) e le loro relazioni reciproche che possono modellare la struttura della rappresentanza parlamentare e i compiti del parlamento. A sua volta il tipo di sistema elettorale adottato per l'elezione del parlamento influenza i lineamenti di fondo del sistema dei partiti (v. Duverger, 1951; v. Sartori, 1976). Del resto, sotto un profilo storico, gli stessi partiti tendono a distinguersi a seconda che trovino origine o alimento nelle lotte e nelle divisioni in parlamento (prevalentemente i partiti di opinione) ovvero nelle lotte sociali (i partiti di massa). Tuttora diverse, poi, appaiono le caratteristiche dei partiti a seconda che la loro leadership trovi legittimazione nei gruppi parlamentari ovvero nella base degli iscritti (v. Panebianco, 1982). I partiti di quest'ultimo tipo, a loro volta, si caratterizzano per i loro obiettivi come partiti parlamentari o come movimenti extraparlamentari, in relazione alla loro maggiore o minore capacità di integrazione nella democrazia rappresentativa.

2. La storia

Del parlamento è dunque difficile parlare isolatamente: esso è parte di un sistema, è il punto d'incrocio di altri sottosistemi (rapporto partiti-elettori; relazione parlamento-governo) e di altri sistemi di relazioni (Stato-società; centro-periferia; comunità sovranazionali e Stato). Per queste ragioni una storia dei parlamenti come anche una loro analisi comparata, ove prive di riferimenti a un 'tipo ideale' attorno a cui polarizzare i vari modelli di parlamento, per usare una ancora valida categoria weberiana (v. Weber, 1922), rischiano di essere poco significative.
Non è certamente significativo, intanto, collegare i parlamenti dell'era moderna alle antiche assemblee. E infatti ben pochi autori risalgono alle assemblee delle città greche, variamente denominate (l''ecclesia', la 'bulé', l''areopago', ad esempio), pur rappresentando esse istituzioni importanti dei primi modelli di democrazia politica. E sebbene nel XVII secolo il rump Parliament inglese, il 'Parlamento monco', uscito vittorioso dalle lotte per le libertà parlamentari, ambisse ad avere come modello le assemblee della Repubblica romana,

appare ugualmente poco significativo il riferimento sia alla sovranità dei comitia sia alla patrum auctoritas da cui si sviluppa il Senato romano.
Più frequente in dottrina, ma altrettanto privo di significato, il riferimento alle assemblee germaniche (o, per l'Inghilterra, al witenagemot sassone); lo stesso Montesquieu (v., 1748; tr. it., p. 291) riconduce a esse le origini del parlamento inglese, così confondendo le assemblee popolari - se mai strumento di democrazia diretta - con ciò che sono state nei secoli le assemblee inglesi, vale a dire assemblee o di notabili o di rappresentanti (come subito gli fece notare con ironia Voltaire). Montesquieu sottolineava anche che "poiché in uno Stato libero ogni uomo [...] deve guidarsi da sé, bisognerebbe che il corpo del popolo avesse direttamente il potere legislativo; ma poiché ciò è impossibile nei grandi Stati, e soggetto a molti inconvenienti nei piccoli, bisogna che il popolo faccia per mezzo dei suoi rappresentanti tutto ciò che non può compiere direttamente. [...] Il grande vantaggio di avere dei rappresentanti è che essi sono capaci di discutere i pubblici affari. Il popolo non ne è affatto in grado, e questo costituisce uno degli inconvenienti principali della democrazia" (ibid., p. 280).
La stessa natura di assemblea popolare sembra avere quello che ha fama di essere il più antico parlamento del mondo: l'Althing dell'Islanda in cui il popolo cominciò ad adunarsi nel giugno 930, nella località di Thingviller, poco distante da Reykjavik, per ascoltare il sacerdote che ispirato dallo spirito degli antenati proclamava la 'voce delle leggi' o per assistere all'esecuzione di quanti avessero infranto le leggi eterne (v. Mancini, 1991).
Né appare un punto di riferimento sicuro l'uso del termine 'parlamento'. Publicum parlamentum o parliamentum, sinonimo spesso di colloquium, consilium regis, magnum concilium, consistorium, tractatus, curia regis, si ritrova in documenti vari fin dal XII secolo: dai documenti inglesi a quelli del Regno di Sicilia, ai documenti pontifici e prima ancora nella stessa anglo-normanna Chanson de Roland (per un'ampia documentazione v. Marongiu, 1962; v. Pasquet, 1964).
È anche una forzatura voler individuare una continuità fra i parlamenti moderni e le assemblee dei cortigiani (cui talvolta sono associati grandi feudatari laici ed ecclesiastici) che si riuniscono nella curia regis per dare solennità con la loro presenza alle principali decisioni del sovrano, per lo più atti di amministrazione della giustizia. Erano quindi decisioni volte non a creare ma ad applicare e interpretare un diritto che non era né nella disponibilità del sovrano né tanto meno nella disponibilità del consesso da lui riunito. Più che un corpo organizzato il parlamento era allora un'occasione di incontro: così può dirsi

per le Cortes castigliane (o quelle della Corona d'Aragona o della Catalogna) del XII secolo; così per la 'Curia generale e solenne' che nel 1194 si riunisce in Sicilia sotto gli Svevi e ha un precedente nella 'curia' introdotta dai re normanni.
Appartiene alla leggenda che il Parlamento siciliano sia stato il primo d'Europa dopo quello islandese e avrebbe addirittura dato il nome, parliament, a quello inglese (v. Palmieri, 1847; v. Orlando, 1951; v. Hermens, 1964). È invece meno contestato che detto Parlamento (che fu convocato nel 1232-1240 a Foggia da Federico II chiamando a parteciparvi per le prime volte anche le città) sia stato fra i primi ad assumere le caratteristiche di una vera e propria istituzione. È quanto sembra confermare la Costituzione del 25 marzo 1296, De curia semel in anno facienda, che prevedeva che l'assemblea venisse convocata periodicamente per discutere del bene e della felicità del re e dei siciliani, degli abusi di giustizieri e notai, della nomina dei giudici per le pene capitali. Un secolo dopo, nel 1397, essa si sarebbe divisa nei tre bracci, 'militare' (ovvero della feudalità), 'ecclesiastico', 'demaniale' (ovvero delle città libere).
Appartiene anche alla leggenda che Edoardo I (1272-1307) abbia trasformato la massima di diritto privato quod omnes tangit, ab omnibus probari debet in principio di diritto pubblico (v. Stubbs, 1880), ma è invece documentato (v. Fischel, 1866, p. 155) che nel 1255 si era riunito a Westminster un magnum Parliamentum di abati, conti e baroni che respinse la richiesta di un sussidio avanzata da Enrico III (1216-1272). Qualche anno dopo, nel 1258, il sovrano ottiene il sussidio ma alle condizioni dettate dai baroni guidati dal siniscalco Simone di Montfort, e contenute nelle Provisions of Oxford. Fra queste condizioni è prevista la convocazione regolare del Parlamento (tre volte l'anno) per esaminare lo stato del reame e i comuni bisogni del re e del reame. Nel 1265 lo stesso Simone di Montfort ottenne che alle riunioni partecipassero anche i rappresentanti delle città e dei borghi. Ma è nel 1295, sotto il citato Edoardo I, che si riunisce quello che passerà alla storia (peraltro su questo punto messa in dubbio) come the great and model Parliament, che unisce rappresentanti di città e borghi, baroni, vescovi e arcivescovi.
Da allora lo sviluppo delle istituzioni parlamentari inglesi si fa veloce: nel 1334 un funzionario (clerc) viene posto stabilmente al servizio del Parlamento; nel 1376 si registra il primo impeachment nei confronti del gran ciambellano e del gran siniscalco; nel 1383 si sancisce che le spedizioni militari siano decise dal re con l'accordo dei lord.
Diviene progressivamente comune a tutti i parlamenti quanto era stato conquistato a Runningmead il 15 giugno 1215, allorché i baroni strapparono a Giovanni Senzaterra la

Magna Charta libertatum: da allora in poi non si sarebbero pagati sussidi o imposte senza il consenso dei baroni. È opinione diffusa che il principio no taxation without representation su cui si baserà anche la Costituzione degli Stati Uniti d'America prenda le mosse da quella data, ma soltanto dal XV secolo in poi il Parlamento acquisterà la consuetudine di esaminare le richieste di sussidi dopo la risposta del sovrano alle petitiones dei parlamentari.

C'è tuttavia una linea di demarcazione che distingue queste assemblee dalle assemblee di 'stati' (detti anche 'stamenti', Stände, stati provinciali o generali) che cominciano a riunirsi nei principati germanici, nelle Fiandre, in Svezia, in Francia, alle quali partecipano gli appartenenti a ordini che vigilano sulla difesa dei propri privilegi. E del resto, in questi paesi, lo stesso sovrano più che titolare di un potere superiore appariva titolare di un ulteriore e più forte privilegio.Mentre per le citate assemblee vale la definizione di parlamenti 'prerappresentativi' (v. Cam e Marongiu, s.d.), da annoverarsi più nella storia del corporatisme che del parlamentarisme, in Inghilterra, più decisamente e con maggiore rapidità che in altre nazioni, tenderà progressivamente ad affermarsi il concetto di 'rappresentanza'. Già nel 1565 (ma la pubblicazione avverrà nel 1583) sir Thomas Smith potrà enunciare quella che anche oggi appare come una definizione moderna di parlamento: "Il Parlamento rappresenta e detiene il potere dell'intero reame [...] giacché si reputa che ogni inglese sia in esso presente, sia di persona sia per via di procura e mandato, di qualsivoglia eminenza, stato, dignità o qualità egli sia, dal monarca [...] alla più infima persona d'Inghilterra. E il consenso del Parlamento è considerato rappresentare quello di tutti i cittadini" (v. Smith, 1583; tr. it., p. 44).

Questa evoluzione dallo scambio corporativo alla rappresentanza politica ha potuto prendere le mosse dall'Inghilterra perché mai essa accettò la divisione in 'stati': la Camera dei lord non sarà formata né dall'intero ceto ecclesiastico né dall'intero ceto nobiliare, in quanto la nobiltà delle contee, i cavalieri e i dignitari ecclesiastici minori troveranno spazio nella Camera dei comuni, saldando i propri interessi con quelli dei rappresentanti dei borghi.

È questa la ragione per la quale occorre rifarsi alla storia del Parlamento inglese per cogliere con più coerenza il delinearsi dei tratti dei moderni parlamenti, e quindi dello stesso nucleo forte del costituzionalismo contemporaneo. Ed è per questo che assumiamo come 'tipo ideale', nel senso weberiano, il parlamento dei moderni Stati liberaldemocratici, quale risulta dalla lenta evoluzione del Parlamento inglese nonché dalle accelerazioni impresse dalla Rivoluzione francese e, in parte, da quella americana (soprattutto per ciò che riguarda

il rapporto fra legge e costituzione). Non si può certo sottovalutare la differenza fra il parlamento che amministra la giustizia, che esamina petitiones giudiziarie, quali erano quei Parlamenti inglesi, e i parlamenti che producono leggi e indirizzo politico (v. Mc Ilwain, 1940): tuttavia, come ha sottolineato nel secolo scorso William Stubbs nella sua importante Constitutional history (v. Stubbs, 1880), la storia inglese coincide per tanta parte con la storia del suo Parlamento, e il costituzionalismo moderno deve tanta parte di sé alla storia inglese.

Nel 1641 e nel 1649 avvengono due passaggi cruciali per il delinearsi dei parlamenti moderni: nella prima data il Triennial act regolamenta la convocazione periodica del Parlamento, nella seconda un Parlamento decimato, ma indomito, condanna alla decapitazione Carlo I Stuart che lo aveva sfidato tentando di trarre in arresto numerosi membri della Camera dei comuni (Pride's purge). Con la decapitazione a Whitehall di fronte a una grande folla la supremazia del Parlamento, e in particolare della Camera dei comuni che aveva contemporaneamente soppresso la Camera dei lord, si sarebbe affermata nella storia inglese sopravvivendo anche dopo la parentesi repubblicana e la restaurazione monarchica.

Nel 1689, con il Bill of rights, Guglielmo d'Orange riconosce il potere del Parlamento non più solo come privilegio del corpo ma come diritto dei cittadini: il re assume l'impegno di non reclutare truppe e di non adottare provvedimenti finanziari senza il consenso del Parlamento, di non operare alcuna ingerenza nelle elezioni, di convocare frequentemente le due Camere. Ma soprattutto Guglielmo assume l'impegno a non esercitare lo ius dispensandi, cioè a non dispensare chicchessia dall'osservanza delle deliberazioni del Parlamento. Si apriva così la strada a una significativa affermazione del principio di legalità. Ed è proprio dal riconoscimento dei poteri del Parlamento che deriverà la legittimazione dello stesso sovrano, facendo così emergere una funzione tipicamente costituente del Parlamento (lo noterà nel 1736 di ritorno da un viaggio in Inghilterra Scipione Maffei). Nel 1701 l'Act of settlement non solo stabilirà che la successione regale spetta ai discendenti di casa Hannover ma prevederà altresì l'incompatibilità fra l'ufficio di deputato e la condizione di stipendiato dal re, delineando con più nitidezza l'autonomia del Parlamento.

Negli anni fra il 1721 e il 1742, con il risalto assunto dalla posizione ministeriale di sir Robert Walpole, comincia a delinearsi la figura del premier. Con essa si rafforza l'influenza del Parlamento sulla composizione del governo del re e si incominciano a delineare gli attuali tratti del governo parlamentare. Se nei secoli precedenti era stato vieppiù difficile per

il re governare senza il consenso del Parlamento, dal XVIII secolo in poi sarebbe stato consentito governare solo a un governo che godesse la fiducia del Parlamento. Il governo rimane un governo regio: il re conserva tutti i poteri di governo ma è obbligato a esercitarli per mezzo di ministri che hanno la fiducia del Parlamento: mentre prima il re governava per mezzo dei ministri da allora in poi vieppiù "i ministri governano per mezzo del re" (v. Schmitt, 1928, p. 423). Le dimissioni del gabinetto di lord North nel marzo del 1782, in seguito a una mozione della Camera dei comuni contro la continuazione della guerra in America, sottolineeranno in modo significativo il rapporto di fiducia che deve intercorrere fra governo e Camera dei comuni (v. Trevelyan, 1960, p. 637).

Allorché Pitt il giovane diverrà nel 1784 primo ministro proprio in quanto leader del partito tory vincitore delle elezioni e divenuto maggioranza in Parlamento, si delineerà in maniera sicura quell'alternative government, che aveva iniziato già a configurarsi un secolo prima allorché Guglielmo III aveva sostituito ministri whig con ministri tratti dal partito dei tories. Con la riforma elettorale del 1832 si fa un passo verso il suffragio universale. Esso accrescerà la rappresentatività della Camera dei comuni e favorirà l'affermarsi di un più moderno bipartitismo che rafforzerà il sistema parlamentare di governo. Si rafforzerà così ancora più la figura del premier, insieme capo del governo e leader della maggioranza parlamentare. In quanto leader del partito vincitore delle elezioni, in un sistema tendenzialmente bipartitico, la sua investitura a premier trarrà, il più delle volte, legittimazione politica direttamente dal corpo elettorale.

Mentre il Parlamento inglese, per la capacità di adattamento dimostrata, reggerà alle sfide del XIX e del XX secolo conservando antichi poteri e solenni liturgie ma aprendosi alle innovazioni con molta flessibilità, altrettanto non avverrà per gli altri parlamenti sopra indicati.

Le assemblee germaniche di 'stati', legate com'erano alle libertà degli individui non in quanto uomini o cittadini ma solo in quanto membri di un ceto, di una corporazione o di una città, non saranno in grado di resistere all'assolutismo regio e alla fine cederanno il passo a parlamenti senza una significativa storia alle spalle, divisi in fazioni e incapaci di adattarsi alla nuova realtà del suffragio universale (fino al 1918 la Dieta prussiana fu eletta con un sistema elettorale distinto per tre classi). Il momento dello scontro decisivo si ebbe in Prussia prima sotto il regno di Federico Guglielmo I e, dal 1740, sotto Federico II: la necessità di alimentare onerosi eserciti permanenti (che non ebbero né la monarchia inglese né la confederazione americana né la stessa Francia) diventava incompatibile con i privilegi

fino ad allora riconosciuti alle assemblee degli 'stati'. Ecco perché mentre negli altri paesi europei si affermeranno nella seconda metà del secolo XIX forme di governo parlamentare, nella Germania di Bismarck il Parlamento, pressato dall'azione incisiva dei gruppi di interessi (Interessenverbände), e reso debole dall'assenza di forti partiti politici, non sarà in grado di sottoporre a controllo fiduciario l'azione dei cancellieri che risponderanno soltanto all'Imperatore (v. Weber 1918; tr. it., pp. 64 ss.). La vittoria di Guglielmo I sul Parlamento prussiano nel conflitto apertosi sulle spese statali e il consolidarsi della forma di 'governo costituzionale' porranno le premesse per l'affermarsi di un abnorme potere militare e per il fallimento del gracile 'governo parlamentare' tentato con la sfortunata Repubblica di Weimar (v. Eyck, 1954; tr. it., p. 10).

Gli Stati Generali della Francia, che saranno riconvocati nel 1789 dopo aver tenuto la loro ultima riunione nel 1614, saranno travolti dalla ventata rivoluzionaria lasciando spazio a un'Assemblea Nazionale, che oscillerà fra tentativi di prevaricazione ('la dittatura della Convenzione') e forme di subordinazione ad altri poteri.

Eppure la storia del Parlamento francese, almeno fino alle guerre della 'fronda' vinte dalla monarchia contro il popolo di Parigi (nello stesso periodo in cui invece il Parlamento inglese condannava Carlo I alla decapitazione) scorre parallela a quella del Parlamento inglese: il Parlamento convocato da Filippo il Bello nel 1302 presenta caratteristiche non dissimili da quelle del Great Parliament convocato da Edoardo I. A tale debolezza non fu estraneo l'istituto del 'mandato imperativo', che percorre fino a Rousseau la storia francese: i deputati vincolati ai cahiers de doleance dei propri elettori, dove erano indicate talvolta minuziosamente le richieste da avanzare e le concessioni oltre cui non spingersi, non riusciranno a conservare il ruolo di autorevoli interlocutori del potere regio (v. Hermens, 1964; tr. it., p. 352).

Solo il Congresso americano avrà una vita fortunata. Anche se dovrà cedere i più rilevanti poteri di indirizzo politico al vertice dell'esecutivo manterrà una forte incidenza sull'attività legislativa e svilupperà una significativa capacità di controllo nell'amministrazione. D'altro canto i costituenti americani nel delineare le loro istituzioni ebbero presenti le istituzioni della madrepatria (si era nell'epoca di Giorgio III, prima delle nuove tendenze emerse alla fine del XVIII secolo) basate su un bicameralismo allora tendenzialmente paritario e sulla separazione dei poteri fra il governo del re e le due Camere: ebbero la fantasia necessaria per sostituire ai lord i rappresentanti degli Stati federati e al sovrano il presidente eletto e investito direttamente dalla sovranità popolare.

3. La struttura bicamerale

Non è agevole individuare la data della divisione definitiva in due Camere del Parlamento inglese. Secondo alcuni documenti la prima riunione di due Camere distinte sarebbe avvenuta già nel 1332, ma è più prudente collocare attorno al 1377, sotto Riccardo II, la divisione fra Camera alta e Camera bassa (v. Fischel, 1866, vol. II, p. 157): da una parte i conti, i vescovi, i titolari di antiche baronie, dall'altra i rappresentanti delle città (che da una certa data in poi, non definita, presero a riunirsi anche con i cavalieri e la piccola nobiltà). Nello stesso periodo prende gradualmente consistenza l'idea che "solo i comuni rappresentano la nazione mentre i pari non rappresentano che diritti personali" (ibid., p. 169), e già nel XV secolo (forse dal 1408) sotto Enrico IV la Camera dei comuni acquista il diritto di priorità nell'esame dei provvedimenti finanziari.

A partire dal 1832, con l'estensione del suffragio elettorale, l'ulteriore rafforzamento della borghesia e l'ampliamento della base democratica della Camera dei comuni, si divaricano decisamente i poteri di quest'ultima da quelli della Camera dei lord. Se agli inizi dello sviluppo delle istituzioni parlamentari il bicameralismo era 'ineguale' per la prevalenza dei lord, e nei secoli successivi si mantiene un bicameralismo tutto sommato paritario, dalla riforma elettorale del 1832 inizia un processo che porterà il bicameralismo a tornare 'ineguale' per la prevalenza, questa volta, della Camera dei comuni. Tale processo, avviatosi allorché si era andata affermando la competenza prevalente dei comuni in materia finanziaria, si concluderà (anche se sarà ulteriormente perfezionato in questo dopoguerra) con il Parliament act del 1911 che riconoscerà alla Camera dei lord solo un 'veto sospensivo' sull'approvazione delle leggi.

Quanti nell'Europa continentale, dopo le esperienze monocamerali rivoluzionarie, non vorranno limitarsi a restaurare l'assolutismo monarchico potranno richiamarsi all'esperienza britannica, pervenendo a un sistema di relazioni fra le due camere che, pur valorizzando la camera di diretta derivazione popolare, tenderà a mantenere il potere di freno e moderazione di una camera non elettiva. Le prime saranno genericamente definite Camere basse, le seconde Camere alte.

Come sottolineerà Montesquieu (v., 1748; tr. it., pp. 281-282), le Camere alte sono composte da "persone illustri per nascita, ricchezza o onori; se venissero confuse tra il popolo, e non avessero che una voce come quella degli altri, la libertà comune sarebbe la

loro schiavitù e non avrebbero alcun interesse a difenderla, perché la maggior parte delle risoluzioni sarebbero contro di loro. La parte che essi hanno nella legislazione deve dunque essere proporzionata agli altri vantaggi che essi godono nello Stato; ciò accadrà se formeranno un corpo che abbia il diritto di arrestare le iniziative del popolo, come il popolo ha il diritto di arrestare le loro". Siamo in questo passo di fronte all'esaltazione del 'principio aristocratico' chiamato a fare da contrappeso al 'principio democratico', del principio della 'continuità' contrapposto a quello della 'mutevole opinione'.

Secondo i fautori della dottrina della forma di Stato mista (mixed government), che comprende, oltre a Montesquieu, autori quali Bolingbroke, Constant, Bagehot e tanti altri, una forma di governo ispirata a principî democratici sarebbe incline a degenerazioni demagogiche, così come una forma ispirata solo a principî monarchici inclinerebbe al dispotismo. Di qui la necessità che la Camera bassa sia temperata da una seconda camera in grado di bilanciarne i poteri. La raison della Camera alta deve potersi contrapporre alla immagination della Camera bassa: con questi termini si esprimerà Boissy d'Anglas, proponendo la Costituzione termidoriana del 1795, nel contrapporre la funzione moderatrice del 'Consiglio degli anziani' rispetto al 'Consiglio dei cinquecento' (v. Baguenard, 1990, p. 3).

Mentre alla Camera bassa viene riconosciuto un potere di iniziativa, e talvolta di decisione definitiva, alla Camera alta spetta il compito di 'ritardare', 'far riflettere' o quanto meno spingere al riesame (to controll, secondo la letteratura anglosassone). Se in una prima fase, in un quadro di bicameralismo tendenzialmente eguale, era stata funzione delle due Camere consentire la divisione del potere fra aristocrazia e borghesia, successivamente, consolidatasi l'egemonia dei ceti borghesi e in un quadro istituzionale di bicameralismo 'ineguale', sarà compito delle Camere alte frenare le Camere basse, rese più attive anche dal progressivo allargamento del suffragio. La funzione delle due Camere è riassunta in modo efficace da Stuart Mill, che pure non era particolarmente incline al governo misto: "È desiderabile che vi siano due camere per la ragione medesima che induceva i Romani a nominare due consoli" (v. Mill, 1861).

Per opposti motivi le correnti del radicalismo democratico punteranno a un sistema unicamerale. I loro argomenti possono così riassumersi: o le due camere sono entrambe espressione della sovranità popolare e in tal caso si ha un inutile doppione, ovvero esse hanno una legittimazione diversa e in tal caso una camera ha funzioni di freno rispetto all'altra ma si viene a contraddire il fondamentale principio democratico della sovranità

popolare.
Le correnti democratiche, in particolare, si richiameranno più volte al modello francese della Convenzione del 1793 o a quello dell'Assemblea nazionale del 1848 (che a loro volta non mancarono di richiamarsi alla Camera unica del protettorato di Cromwell). Ma proprio il ricordo di queste ultime esperienze susciterà il timore di una possibile 'dittatura di assemblea', di quelle assemblee che nei primi periodi della Rivoluzione si erano erette ad interpreti assoluti, quasi ad 'oracoli', della nazione. Tale ricordo susciterà, soprattutto nella stessa Francia, forti diffidenze nell'opinione pubblica, portando gli elettori a respingere con referendum per ben due volte, nel 1946 e nel 1969, riforme che avrebbero avviato la Francia verso un sistema unicamerale o che, con la riforma proposta dal generale de Gaulle, sembravano spingere verso tale risultato (così come aveva suscitato non minore diffidenza nell'opinione pubblica moderata della Spagna il Parlamento monocamerale della Costituzione repubblicana del 1931).
Le dottrine del 'governo misto' appartengono ormai alla storia essendo legate al primo costituzionalismo, al periodo delle Chambres des pairs francesi, del Senato regio italiano e di altri consessi ereditari (la stessa Camera dei lord viene oggi giustificata più per la presenza dei membri di nomina governativa che per la pur massiccia componente aristocratica), ma il dibattito fra monocameralisti e bicameralisti è ancora vivo in diversi paesi.
I fautori della soluzione unicamerale adducono oggi per lo più considerazioni pratiche: lentezza e macchinosità del processo legislativo bicamerale, ripetitività, scarsa incisività e trasparenza nelle relazioni fra parlamento e governo. Gli argomenti dei bicameralisti sono di segno opposto, ritenendo essi positiva la funzione sia di arricchimento delle forme della rappresentanza sia di freno e moderazione che può essere svolta da una seconda camera. Senza mettere in discussione la prevalenza della camera di diretta derivazione popolare si tendono a valorizzare le Camere alte facendo assumere loro la funzione di 'camera di raffreddamento'. Ma nell'individuare i soggetti cui affidare tale funzione le posizioni dei bicameralisti divergono.
L'assegnazione alla Camera alta non avviene ormai più solo in base ai titoli ereditari ma in base ai titoli più vari: in alcuni casi sono titoli professionali, in particolare l'appartenenza all'alta burocrazia o alle università (quasi un quinto del Senato irlandese è espresso dalle università); in altri casi c'è l'elezione indiretta ad opera di appositi collegi elettorali (ad esempio il Senato francese eletto dai consiglieri municipali, in prevalenza espressione della

Francia più conservatrice). Si avranno anche camere alte espresse mediante cooptazione da parte della stessa camera bassa (un sesto della seconda Camera nella Costituzione francese del 1946) o dalla nomina o designazione da parte del governo (il Senato del Canada e di altri paesi del Commonwealth e in parte la Camera dei lord o il vecchio Senato regio in Italia). In qualche caso si agirà sullo stesso elettorato attivo componendo le seconde Camere mediante il voto plurimo riconosciuto ad alcune categorie di cittadini (la Camera alta della Svezia fino alla riforma unicamerale) o, infine, partendo dal requisito dell'età più matura nell'elettorato attivo e passivo (il Senato repubblicano italiano, che però vede anche la presenza di senatori a vita e di diritto).

All'ormai acquisita omogeneità delle Camere basse si contrappone la varietà delle seconde Camere, ma sono differenziazioni, scriveva Carl Schmitt (v., 1928; tr. it., p. 392) "che non bastano a formare il presupposto ideale di un'istituzione autonoma e politicamente significativa".

Sono peraltro regrediti i tentativi di dare alle seconde Camere un fondamento meno empirico, ancorandole in tutto o in parte alla rappresentanza delle categorie economiche. Solo in qualche paese la Camera alta deriva ancora dall'appartenenza a categorie economiche (per esempio una parte del Senato irlandese o il Senato del Land della Baviera, formato dai rappresentanti 'dei corpi sociali economici, culturali e comunali') mentre in talune democrazie sono rimasti in piedi gracili Consigli economici (per esempio in Italia il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) con compiti puramente consultivi. E del resto erano già falliti i tentativi più radicali di superare del tutto la rappresentanza politica per affermare forme di rappresentanza di lavoratori e produttori nei regimi fascisti (ad esempio l'italiana Camera dei Fasci e delle Corporazioni). Né sorte migliore hanno avuto in questo dopoguerra le Camere economiche sperimentate nelle democrazie popolari.

Il bicameralismo oggi appare vitale solo negli Stati federali o negli Stati a forte decentramento regionale. Il primo modello di Senato federale nacque per l'esigenza dei costituenti americani di avere una camera che svolgesse, pur in assenza della nobiltà fondiaria, le stesse funzioni di freno e moderazione svolte dai lord. Le assemblee dei singoli Stati avrebbero inviato a Washington due senatori per ogni Stato a prescindere dall'ampiezza dello stesso (al momento del viaggio di Tocqueville lo Stato di New York inviava quaranta rappresentanti e due senatori, lo Stato del Delaware due senatori e un solo rappresentante). L'elezione non da parte del popolo dell'Unione ma da parte delle assemblee dei singoli Stati nonché una più lunga durata (sei anni rispetto ai due dell'altra Camera) e una maggiore età

per l'elettorato passivo (30 anni contro 25) avrebbero assicurato un contrappeso alla rappresentanza popolare e una maggiore influenza degli Stati federati. Tale modello ebbe successo e fu adottato, con alcune varianti, dalla Costituzione svizzera nel 1848 e dalla Costituzione federale tedesca nel 1870. Nel 1913 un emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti ha sostituito all'elezione da parte delle assemblee degli Stati l'elezione diretta da parte dei cittadini, lasciando però intatti strutture, durata e poteri del Senato.

Accanto al Senato degli Stati Uniti (ma anche del Venezuela, della Colombia e altri ancora) si collocano il Consiglio degli Stati della Confederazione elvetica, il Bundesrat della Germania Federale, il Consiglio federale dell'Austria, il Senato della Spagna, il Senato francese e altri ancora. Si tratta di organismi fra loro assai diversi: per composizione (nella Confederazione elvetica sono i Cantoni che decidono, dopo la riforma del 1978, come eleggere la rappresentanza nel Consiglio degli Stati; in Spagna metà dei delegati sono eletti dalle comunità autonome, metà sono eletti dai cittadini); per prestigio (assai alta l'influenza del Senato americano, assai scarsa quella del Senato francese o di quello canadese); per poteri (il Bundesrat austriaco può presentare proposte per il tramite del Cancelliere mentre le altre seconde Camere lo fanno direttamente); per funzioni svolte (la funzione del Bundesrat tedesco, che dà voce ai governi regionali richiedendo il voto unitario delle delegazioni, è ben diversa da quella del Senato americano che rappresenta in modo paritario gli Stati ma senza un significativo collegamento con i governi degli stessi); per garanzie (in Australia lo scioglimento non può riguardare il solo Senato); ciononostante è comune l'intento di controllare e temperare i poteri della Federazione o dello Stato centrale con i poteri o gli interessi degli Stati membri o delle comunità regionali.

Ad analoga struttura possono corrispondere funzioni diverse anche in relazione alla presenza o meno di partiti regionali e ai rapporti di forza fra formazioni politiche alternative in centro e in periferia (per esempio negli anni novanta il Partito socialdemocratico era in maggioranza nel Bundesrat e in minoranza nel Bundestag). In ogni caso non sempre ai disegni normativi corrispondono le funzioni effettivamente svolte: in più di una circostanza, per esempio, il Senato degli Stati Uniti ha svolto nei confronti della Camera dei rappresentanti una funzione non di freno ma di stimolo. Infatti, essendo assai esteso il collegio elettorale dei senatori, diventa più importante nel Senato che nella Camera il peso delle grandi agglomerazioni urbane e delle minoranze che in esse sono concentrate (v. Krasner e Chaberski, 1982).

In modo diretto o indiretto anche in questi Stati la seconda Camera è espressione della

sovranità popolare, sia pure articolata su diversi livelli territoriali, distinguendosi in ciò nettamente dalle altre seconde Camere pur sempre ispirate (a parte l'anomalo Senato italiano) a principî aristocratici (se non per nascita, per i titoli posseduti) o a principî corporativi.

La tendenza nei moderni ordinamenti è dunque duplice: o si passa al sistema unicamerale o, con un'ulteriore differenziazione delle due Camere, si riconosce nella seconda la sede per la partecipazione delle comunità regionali ai processi decisionali nazionali; tale tendenza accentua però la asimmetria delle seconde Camere nei poteri di indirizzo politico: non si hanno esempi, neanche in Stati a forte impronta federale, di Camere a rappresentanza territoriale chiamate a esprimere la fiducia ai governi.È comunque cresciuto in questo secondo dopoguerra il numero dei parlamenti unicamerali, sia per le scelte dei paesi di nuova indipendenza sia per il passaggio a questo sistema di alcuni paesi occidentali: per esempio nel 1975 la Svezia e la Grecia, nel 1976 il Portogallo, nel 1953 la Danimarca, nel 1950 la Nuova Zelanda.

Data la varietà delle forme ispirate al principio bicamerale, non è agevole individuare una tipologia delle relazioni fra le due Camere. Operando una sommaria sintesi si possono individuare le seguenti tendenze.

1. La 'fiducia' o 'sfiducia' al governo, là dove sono previste, sono sempre riservate alla Camera bassa (con l'eccezione dell'Italia) anche se qualche volta non viene esclusa la possibilità di forme limitate di sindacato politico da parte della Camera alta (Gran Bretagna, Francia, Germania, Giappone, Spagna, Austria, Australia, Irlanda e altri paesi ancora).
2. Il potere di iniziativa legislativa spetta ai parlamentari di entrambi i rami del parlamento (ma talvolta l'iniziativa che comporta una spesa è riservata alla Camera bassa, per esempio negli Stati Uniti).
3. La legge ordinaria tende a porsi quale 'atto complesso' per la cui approvazione si rende necessaria una doppia votazione delle due Camere (le cosiddette 'navette'). Tale concorso assai raramente è paritario (bicameralismo perfetto), spesso è asimmetrico (bicameralismo ineguale). La funzione legislativa, infatti, tende ad avere il proprio baricentro nella Camera bassa, seguendo così lo schema delle competenze delle Camere dei comuni e dei lord quale si è evoluto nei secoli e definitivamente fissato nei Parliament acts del 1911 e del 1949. Tale schema può essere così riassunto: i poteri della Camera alta sono in alcuni casi limitati alla presentazione di progetti in ordine ai quali però decide definitivamente la Camera bassa; in altri casi, più frequenti, a tale facoltà si aggiunge il potere di approvare emendamenti a

progetti già approvati dalla Camera bassa, in ordine ai quali comunque la decisione definitiva spetta a quest'ultima. In altri casi ancora è data alla Camera alta anche la possibilità di porre un veto al progetto. Ma sarà sempre la Camera bassa ad adottare la decisione definitiva, cosa che a seconda delle materie avverrà o dopo un certo numero di mesi o in tempi più ristretti, ma con un innalzamento del quorum per la decisione.
4. Le leggi di revisione costituzionale sono invece approvate quasi sempre con il metodo della deliberazione paritaria.
5. Le Camere lavorano separatamente senza particolari forme di coordinamento dei loro lavori (se non per il tramite dell'iniziativa del governo), ma talvolta è prevista la loro riunione congiunta per svolgere funzioni elettive (Italia, Svizzera), per deliberazioni d'emergenza (Austria), per dirimere conflitti fra esse (Svizzera), o nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale (Francia).
6. La differenza di posizione fra le due Camere si riflette anche nell'organizzazione della cosiddetta 'giustizia politica': la Camera bassa ha il compito di porre in stato d'accusa ministri e capi di Stato, la Camera alta, meno coinvolta nell'indirizzo politico, quello di giudicare e condannare.
I più rilevanti poteri di indirizzo politico, e in particolare il potere di concedere o negare la fiducia, sono dunque concentrati nella Camera di diretta derivazione popolare. E del resto la natura del rapporto fiduciario fra parlamento e governo mal tollererebbe un doppio circuito fra corpo elettorale, maggioranza parlamentare e governo. Questo doppio circuito sarebbe espressione di un cattivo funzionamento delle procedure democratiche e fonte di instabilità governativa. Gli unici paesi che possono permettersi il riconoscimento di un bicameralismo 'meno ineguale' (come gli Stati Uniti, almeno per la politica estera) sono quelli retti da governi presidenziali (i cui vertici possono talvolta trovare utile il conflitto fra le due Camere).
Fa eccezione l'Italia, il cui bicameralismo ha potuto reggere proprio perché sono state progettate due Camere la cui composizione riduce le possibilità di maggioranze divaricate. È bastata però una ulteriore lieve differenziazione nei sistemi di elezione di Camera e Senato per fare emergere nelle elezioni politiche del marzo 1994 il pericolo di due diverse maggioranze parlamentari.
Il bicameralismo costituisce uno dei nodi irrisolti della Costituzione italiana: alla sua attuale configurazione si pervenne non sulla base di un disegno ma per effetto di veti reciproci: il no di liberali e cattolici ai progetti monocamerali, sostenuti dalle sinistre, fece da

contrappeso al no delle sinistre al 'Senato delle Regioni' (che si sarebbe però voluto eletto sulla base di rappresentanze professionali e di categoria) sostenuto dal centro cattolico. Si finì per seguire la via dell'elezione popolare, affidando gli elementi di differenziazione alla diversa età dell'elettorato attivo e passivo e alla diversa durata delle rispettive legislature (secondo la Costituzione del 1948, corretta su questo punto nel 1963, la Camera si sarebbe rinnovata ogni 5 anni e il Senato ogni 6). Si affermò altresì che il Senato è eletto "su base regionale", ma si tratta di un'affermazione generica, peraltro interpretata dal legislatore in modo riduttivo, limitandosi a prevedere l'elezione dei senatori attraverso circoscrizioni a dimensione regionale. Contemporaneamente veniva raccomandato al legislatore ordinario un diverso sistema elettorale (proporzionale alla Camera e uninominale al Senato, secondo l'ordine del giorno Nitti). L'elezione popolare diretta finì tuttavia per determinare la parità delle funzioni, non potendosi stabilire la preminenza di una Camera sull'altra.
Il risultato si prestò a critiche: gli unicameralisti temevano che la differenziazione avrebbe potuto vanificare la possibilità di incidenza della sovranità popolare; i fautori del bicameralismo temevano che una differenziazione non marcata avrebbe potuto far scivolare verso forme di 'dittatura dell'assemblea'. In realtà l'esperienza maturata ha dimostrato che erano infondati i timori degli uni e degli altri: la forza unificante assunta dal sistema dei partiti ha ridotto a episodi marginali i conflitti politici fra l'una e l'altra Camera, temuti dai fautori della soluzione unicamerale (talmente temuti che era stato inizialmente previsto il ricorso al referendum per dirimere i possibili contrasti fra le due Camere); d'altra parte le scelte delle principali forze politiche, la discreta tenuta del principio dell'equilibrio fra i poteri assicurata dalla Corte costituzionale (che anzi talvolta interferisce attivamente nella produzione legislativa, comportandosi quasi da 'terza camera') e l'attivazione dell'istituto del referendum abrogativo hanno fugato i timori dei bicameralisti per possibili dittature della maggioranza (degenerazioni assembleariste sono state registrate nelle relazioni fra parlamento e governo, ma non per eccesso di forza bensì per debolezza delle maggioranze). L'esperienza ha in realtà plasmato il bicameralismo italiano nella direzione di un 'monocameralismo imperfetto', che ha i difetti 'monisti' del monocameralismo e le procedure ripetitive del bicameralismo senza tuttavia avere i pregi né dell'uno, né dell'altro. È una situazione senza precedenti in altri ordinamenti; qualche affinità può essere forse trovata con i Parlamenti norvegese e islandese, i cui rappresentanti si dividono ogni anno in due Camere, ma in realtà l'elezione unitaria del medesimo corpo rappresentativo allontana in ogni caso, in quegli ordinamenti, i citati possibili pericoli di divaricazione delle

maggioranze.

4. I caratteri costanti

Le istituzioni parlamentari presentano caratteri ricorrenti con regolarità in tutti gli ordinamenti liberaldemocratici, alcuni dei quali appaiono come un necessario corollario della funzione stessa di rappresentanza politica, altri sono basati su comuni tradizioni. Proviamo a indicare in forma necessariamente sintetica alcune di queste caratteristiche, la maggior parte delle quali, proprio perché riferite al 'tipo ideale' di parlamento indicato sopra, possono essere indifferentemente espresse sia sotto il profilo descrittivo che sotto quello prescrittivo.

I. Le istituzioni parlamentari presuppongono un complesso di condizioni che le mettano in grado di assicurare una comunicazione effettiva fra Stato e società. Decisiva al riguardo la presenza di procedure idonee a selezionare, per la composizione di quelle istituzioni, élites recettive e competitive. Perché le istituzioni parlamentari corrispondano, sia pure parzialmente, al citato modello liberaldemocratico, almeno una delle assemblee in cui tende ad articolarsi un parlamento deve essere: a) espressa da un elettorato corrispondente il più possibile alla cittadinanza attiva (sempre più si avverte come un limite in grado di alterare i caratteri di rappresentatività che devono possedere le assemblee parlamentari la preordinata emarginazione di intere etnie o di un intero genere, come per secoli è accaduto all'elettorato femminile); b) eletta in base a elezioni effettuate con tecniche tali da esprimere la libera volontà della comunità rappresentata (in primo luogo la pluralità delle candidature e il voto segreto); c) eletta, infine, sulla base di una competizione elettorale in cui sia stata assicurata un'adeguata eguaglianza di chances nella comunicazione politica (libertà di parola e di propaganda, libertà di associazione politica).

In assenza di queste condizioni il termine 'parlamento' è da ritenersi usato impropriamente. Altrettanto non si può dire per il passato, poiché alcuni di questi caratteri sono il frutto di conquiste relativamente recenti: il voto segreto e il suffragio universale maschile sono stati ottenuti tra la seconda metà dell'Ottocento e il primo dopoguerra.

Anche la traduzione dei voti in seggi deve essere tale da soddisfare alcune condizioni minime. È diffusa l'opinione che il massimo di efficacia rappresentativa (sotto il profilo dell'input) si ha con sistemi di tipo proporzionale, mentre il massimo di efficacia decisionale si ha con sistemi maggioritari (sotto il profilo dell'output). Ma tale affermazione non tiene

conto di due elementi: da un lato che la rappresentanza non è solo 'specchio' del paese, ma è anche tecnica per trasformare gli orientamenti popolari in decisioni delle istituzioni (non "appareil photographique" ma "transformateur d'énergie", secondo Duverger: v., 1988); dall'altro che l'efficacia decisionale non può prescindere dalla necessità di assicurare alle istituzioni parlamentari tratti pluralistici tali da riflettere, sia pure in modo non necessariamente proporzionale, i caratteri del corpo politico rappresentato. Sotto questo profilo sono stati gravemente alterati i tratti che contraddistinguono le assemblee parlamentari in quei paesi ove queste sono state elette con sistemi maggioritari incardinati su circoscrizioni corrispondenti all'intero territorio nazionale (assicurando quindi tutti i seggi alla lista vincente senza alcuna rappresentanza delle minoranze) o in quei paesi in cui sono stati adottati sistemi proporzionali con clausole di sbarramento senza prevedere una esenzione per i partiti espressi da minoranze linguistiche.

II. Un'assemblea parlamentare, vale a dire composta di 'rappresentanti politici', si distingue da assemblee di altro tipo - per esempio da un'assemblea di 'portavoce', portatori di un mandato specifico - sulla base dei seguenti elementi: a) si tratta di un'assemblea a carattere permanente e non a carattere intermittente (anche se il suo lavoro può essere suddiviso in sessioni); b) l'elezione della parte prevalente dei componenti avviene sulla base di una legittimazione politica, di una legittimazione, cioè, conferita dalla polis (e non sulla base di altre forme di legittimazione, per esempio quella tecnica o professionale, come in taluni consigli economico-sociali che hanno talvolta l'ambizione di collocarsi fra le istituzioni parlamentari); c) il conferimento del mandato rappresentativo non è di norma soggetto a istruzioni vincolanti ('divieto del mandato imperativo') e, salvo casi eccezionalmente previsti in taluni ordinamenti, non è revocabile; d) l'esercizio del mandato da parte del numero prevalente dei parlamentari, o almeno da parte dei componenti di una delle due Camere, è personale e di norma non delegabile; e) deve essere possibile, attraverso strumenti adeguati (non rielezione, soggezione a critica politica e altro), far valere forme di responsabilità politica.

Sono invece rimaste ai margini impostazioni diverse, volte a privilegiare forme più dirette di democrazia. Queste ultime, elaborate soprattutto dalla dottrina marxista, partendo dalla riflessione di Marx sull'esperienza della Commune (v. Marx, 1871; tr. it., p. 114; cfr. anche l'Introduzione allo stesso volume, di F. Engels, p. 66) e da quella leninista (v. Lenin, 1918; tr. it., p. 108), sono giunte a teorizzare non solo il diritto di istruzione e revoca dei deputati, ma financo la delega di volta in volta a cittadini esperti nelle varie questioni.

Successivamente queste posizioni sono state progressivamente ridimensionate (v. Kelsen, 1924; tr. it., p. 85) ma ne è rimasta l'impronta nelle costituzioni di alcuni paesi socialisti. Questa impostazione è tutt'oggi presente nell'art. 83 della Costituzione di Cuba del 1976 e nell'art. 29 della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese del 1978. La formula è pressappoco quella contenuta nell'art. 107 della Costituzione dell'ex URSS che prevedeva la revoca e la sostituzione dei deputati che non si fossero mostrati "degni della fiducia degli elettori". L'ispirazione è alla democrazia diretta, l'effetto è il controllo degli apparati di partito e lo svilimento dell'autonomia del rappresentante.

Di tali ispirazioni alla democrazia diretta c'è ancora traccia anche nelle costituzioni di alcuni Stati membri degli Stati Uniti ove è previsto il recall, l'istituto del ritiro del deputato, e nelle costituzioni di alcuni paesi dell'Europa centrale ove è previsto l'Abberufungsrecht, lo scioglimento del Parlamento su iniziativa popolare (Svizzera e alcuni Länder tedeschi).Il mandato imperativo è tuttora presente in alcune seconde Camere formate da rappresentanti di Stati membri (per esempio nel Bundesrat tedesco), prive tuttavia di significativi poteri di indirizzo politico in ordine alla politica generale del governo. Il divieto del mandato imperativo non esclude tuttavia la presenza di vincoli rilevanti sul piano delle relazioni politiche (la disciplina di partito in primo luogo) ma comporta comunque la nullità di atti, accordi, negozi con cui elettori, partiti o altri soggetti tendano a vincolare il mandato degli eletti (v. Zanon, 1991). È escluso quindi che possano influire sul mandato i rapporti del parlamentare con il partito di appartenenza o con i gruppi che hanno promosso o sostenuto la sua candidatura.

III. Le assemblee politiche, per loro natura, si fondano sul principio di eguaglianza fra tutti i loro membri, riflesso dell'eguaglianza politica che le dottrine del parlamentarismo presumono nella comunità rappresentata (v. Canetti, 1960; tr. it., pp. 226 ss.). Ne discende che il voto all'interno delle assemblee parlamentari deve essere, salvo eccezioni, ispirato al principio di maggioranza. Le deliberazioni delle assemblee parlamentari non possono essere ispirate né al 'principio di saenioritas' (prevalgono i più saggi o chi è portatore di investiture di carattere religioso: è usato in talune assemblee rette dal diritto canonico o dal diritto islamico) né al 'principio di unanimità', tipico delle "conferenze" fra soggetti autonomi ed equiordinati. Quest'ultimo, proprio perché basato sul massimo rispetto dell'eguaglianza, non è idoneo a rappresentare la volontà di un'assemblea. In essa, infatti, l'eguaglianza si rivolterebbe contro se stessa attribuendo un peso diseguale a chi vuole esercitare il potere di interdizione (il voto unanime era richiesto nella Dieta polacca nei secoli scorsi, e tutt'oggi

per talune deliberazioni dei consigli economico-sociali).

IV. La funzione parlamentare esige per sua natura la 'pubblicità', vale a dire la formazione delle decisioni mediante procedimenti che consentano il confronto dialettico fra le varie posizioni, assicurando a tal fine a ciascun componente l'assemblea - e, con particolari norme, alle minoranze - il rispetto del diritto di intervento, di iniziativa, di emendamento (government by discussion). Solo la trasparenza della discussione, e di norma delle stesse votazioni, consente il controllo da parte dei rappresentati e l'attivazione e imputazione della responsabilità politica da parte dell'opinione pubblica (v. Habermas, 1962; tr. it., pp. 79 ss.). Sulla base dello stesso principio di pubblicità è stato possibile giustificare l'ammissibilità di forme di ostruzionismo (filibustering), se ragionevolmente volte a ritardare i lavori parlamentari e a evidenziare le ragioni dell'opposizione più che a impedire la decisione della maggioranza.

Dopo l'iniziale privilege della segretezza, volto ad assicurare la libertà di espressione dei parlamentari (consentiva di punire la pubblicazione di discussioni parlamentari), il Licensing act del 1695 apre vieppiù le assemblee di Westminster e i parlamenti moderni al principio di pubblicità. Ed è significativo che ciò avvenga sei anni dopo la conquista, con il Bill of rights, della piena libertà di parola. Da allora tutti i parlamenti prevedono forme di resocontazione dei lavori (sempre più facilitate dalle moderne tecnologie della comunicazione) e considerano un'eccezione il ricorso a sedute segrete.

Dal medesimo periodo i parlamenti prevedono come regola il 'voto palese', o 'voto pubblico', e come eccezione il ricorso allo scrutinio segreto, usato soprattutto se riferito a persone (con la riforma del regolamento del 1987 si è adeguato a tale orientamento anche il Parlamento italiano). Tuttavia soltanto dal 1853 per la Camera dei comuni e dal 1857 per la Camera dei lord sarà consentito al pubblico assistere alla parte delle sedute destinate al voto.

L'introduzione della disciplina di partito nelle aule parlamentari ha modificato le forme della discussione parlamentare, che tende a svilupparsi sempre meno come colloquio razionale per convincere gli altri componenti l'assemblea e sempre più come modo per esprimere posizioni politiche maturate all'interno dei gruppi parlamentari (quando non in organi di partito), ma sottratte al principio della pubblicità della discussione. Sarà un colpo inferto, dirà Schmitt (v., 1923) all'"etica del parlamentarismo", basata sull'ascolto reciproco, e farà diminuire l'interesse per la discussione parlamentare; nel frattempo però si accrescerà, presso i ceti popolari organizzati dai partiti moderni, la funzione di legittimazione propria dei parlamenti, svolta anche grazie ai partiti stessi.

V. Il libero esercizio della funzione parlamentare esige che siano fissate condizioni di ineleggibilità e incompatibilità. Le prime sono volte a evitare un'eccessiva influenza del candidato sulla libera formazione della volontà dell'elettore garantendo parità di chance nella competizione fra candidati. Le seconde sono volte talora a garantire l'autonomia fra poteri (in tutti gli ordinamenti non si può appartenere a entrambe le Camere o non si può contemporaneamente appartenere al parlamento e mantenere incarichi alle dipendenze del governo), talora a evitare conflitti di interessi per assicurare così un più libero esercizio del mandato parlamentare.

Il divieto si estende in alcuni ordinamenti fino all'incompatibilità fra mandato parlamentare e incarico di governo. Tale incompatibilità è propria dei governi presidenziali (Stati Uniti, Venezuela, ecc.) o di alcuni ordinamenti legati alla tradizione rivoluzionaria francese (oltre alla Francia anche Olanda, Svezia, Norvegia, Lussemburgo e altri). Per i primi ciò è accaduto per un'applicazione rigorosa del principio della separazione dei poteri; per i secondi l'intento originario era di affermare la supremazia dell'assemblea sul governo. Tale principio era stato infatti votato dall'Assemblea Costituente il 67 novembre del 1789 per vietare l'incarico ministeriale a Mirabeau, incarico che avrebbe rafforzato il governo di Luigi XVI e indebolito l'Assemblea Legislativa.

VI. Spetta al parlamento la verifica dei titoli di ammissione al parlamento stesso, la cosiddetta verifica dei poteri. La fase contenziosa che segue all'eventuale contestazione dell'elezione è tuttavia generalmente sottratta ai parlamenti e affidata ai giudici comuni (Australia, Nuova Zelanda, Islanda, e dal 1868 Gran Bretagna) o alle Corti costituzionali, talvolta in via diretta (Francia) talvolta in via d'appello (Germania Federale). In molti paesi invece anche la fase finale rimane affidata alle assemblee parlamentari (Italia, Stati Uniti, Svezia, Norvegia, Danimarca, Israele).

VII. Spetta a ciascuna Camera darsi una propria presidenza, a cui compete decidere ordine del giorno, data, inizio, interruzione, chiusura delle sedute, nell'ambito di sessioni previste dalle costituzioni o decise dal parlamento stesso.

È un'eccezione, legata alla natura di quell'assemblea, la presidenza del Senato affidata al vicepresidente degli Stati Uniti.

Tradizionalmente le assemblee parlamentari erano convocate e presiedute dai sovrani ma dal XIV secolo, in Inghilterra, le stesse Camere esprimono uno speaker (o prolocutor) quale nuncius e garante dell'ordinato svolgimento dei lavori (fra i primi ad assumere questa veste furono Simone di Montfort e sir Thomas Hungerford).

Negli anni della Rivoluzione si afferma altresì in Francia, per estendersi poi a tutti i parlamenti, l'autonomia della presidenza di ciascuna camera per la polizia delle sedute e la sicurezza delle sedi (ma fin dai tempi di Edoardo III all'apertura del Parlamento inglese si leggeva un bando che proibiva di presentarsi armati). Tale autonomia si rafforzerà dopo le vicende del dicembre 1850 (ricordate da Marx: v., 1852; tr. it., p. 90), quando fu affermata l'immunità delle sedi parlamentari e addirittura si prospettò la costituzione di una speciale polizia parlamentare.

VIII. Spetta altresì alle Camere un'autonomia regolamentare, organizzativa e finanziaria. Conseguenza di tale autonomia è la insindacabilità da parte degli altri organi dello Stato dei cosiddetti interna corporis.

Dopo le vicende del 1789, che nella Francia rivoluzionaria avevano portato l'amministrazione reale a intralciare le sedute e le spese dell'Assemblea, nel 1790 ha modo di affermarsi, questa volta con più chiarezza in Francia che in Inghilterra, la prerogativa di un libero parlamento di darsi un regolamento autonomo, non solo per l'ordine dei lavori ma anche per l'amministrazione. In base a tale principio è altresì riconosciuta l'autonomia finanziaria per le spese di funzionamento delle Camere, nonché la piena autonomia nel reclutamento e nella gestione della burocrazia parlamentare (fino a giungere talora alla cosiddetta autodichia, sottraendo ai tribunali il contenzioso con i dipendenti).Sempre in base a tale principio spetterà alle Camere stesse il pagamento delle indennità ai parlamentari, considerate dall'inizio di questo secolo, dopo l'estensione del suffragio universale, condizione di eguaglianza nell'accesso al mandato rappresentativo e garanzia di indipendenza nell'esercizio dello stesso.

IX. Il libero esercizio della funzione parlamentare richiede la libertà di parola e di voto di ciascun rappresentante, assicurando a tale scopo specifiche garanzie non previste per i comuni cittadini. L'espressione più usata è quella di 'prerogative' (dalle centurie prae-rogatae, che nei comitia dell'età repubblicana, avevano il diritto di votare per prime), o di 'guarentigie', per sottolineare che esse sono a tutela del mandato parlamentare e quindi, a differenza dei privilegi, sono 'irrinunciabili e indisponibili' da parte del rappresentante. In forza di tali prerogative il membro del parlamento è esente da ogni responsabilità civile, penale e amministrativa per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni (cosiddetta insindacabilità).

È altresì prevista l''immunità dagli arresti' (la cosiddetta inviolabilità) nonché da ogni altro atto di coercizione, anch'essa volta alla tutela del mandato rappresentativo da possibili atti

persecutori (in qualche ordinamento viene prevista anche l'autorizzazione a procedere in giudizio, come nella Costituzione italiana fino alla riforma operata nell'ottobre 1993 in seguito all'esplodere di fenomeni di corruzione politica). Mentre l'insindacabilità non può mai essere rimossa, l'inviolabilità può essere rimossa mediante apposita autorizzazione da parte della camera di appartenenza.
L'inviolabilità trova la sua origine in epoca recente, in particolare nell'art. 8 della Costituzione francese del 1791, e si è poi rapidamente estesa a gran parte dei parlamenti (ma non a tutti); l'insindacabilità è invece considerata da più tempo prerogativa essenziale in ogni istituzione parlamentare.
La sua fonte è ancora nel Parlamento inglese: le prime significative rivendicazioni risalgono al 1397, dopo le reazioni che seguirono alla condanna a morte del deputato Thomas Haxley, reo di avere censurato la Corte reale; nel 1523 lo speaker Tommaso Moro proclama la libertà di parola dei parlamentari (che sarà preziosa successivamente nella battaglia contro l'assolutismo regio, prima contro Elisabetta Tudor, poi contro gli Stuart) ma solo il Bill of rights sancirà definitivamente il 13 febbraio 1689, al punto 8, "The freedom of speech, and debates or proceedings in Parliament".
Queste guarentigie, come del resto quelle indicate al punto precedente, traggono origine dalle battaglie per l'indipendenza nei confronti del governo del re; oggi però, in presenza di un diffuso regime di supremazia della costituzione, lungi dall'essere superate (come si affermava qualche decennio fa) esse tendono ad assumere un significato più ampio. Possono essere volte a contrastare non solo i possibili abusi del governo ma altresì gli abusi di altri poteri, fra cui il potere giudiziario, la cui forza è molto cresciuta in tutti i regimi liberaldemocratici. Qualora non se ne abusi per precostituire privilegi a favore del ceto politico presente nelle assemblee, tali prerogative possono collocarsi fra i checks and balances del costituzionalismo contemporaneo in quanto garantiscono il principio stesso della separazione dei poteri (il richiamo a Montesquieu si trova del resto anche in Francia alle origini dell'istituto dell'immunità parlamentare).
X. I parlamentari si organizzano in genere in 'gruppi parlamentari', quasi sempre esplicitamente richiamati nei regolamenti o nella stessa costituzione (Italia, Portogallo). Nei vecchi parlamenti liberali tali gruppi sorgono per rispondere a esigenze di coordinamento fra parlamentari di opinioni affini; anzi i primi partiti di opinione, per lo più moderati, nascono, lo si accennava prima, come proiezione esterna di tali raggruppamenti. Il percorso inverso sarà invece effettuato dai partiti di massa che, sorti dal seno della società, cercano

poi una proiezione nei gruppi parlamentari. In genere questi si sono costituiti con caratteristiche organizzative analoghe a quelle attuali dopo l'introduzione del sistema elettorale proporzionale: così in Italia solo dopo il 1919, anno in cui si svolgono le prime elezioni con questo sistema, si costituiscono veri e propri gruppi parlamentari corrispondenti ai partiti presentatisi in tutto il territorio nazionale con il medesimo simbolo e le medesime caratteristiche (v. Lotti, 1963).

I regolamenti parlamentari si avvalgono della presenza dei gruppi parlamentari per meglio regolare i lavori, realizzando apprezzabili economie negli stessi. La presenza dei gruppi incide sull'organizzazione e la promozione dei lavori parlamentari a seconda della forma di governo in cui si sono inseriti: l'incidenza sarà massima nei sistemi di democrazia consociativa, più ridotta nei sistemi che danno rilievo alle prerogative del 'governo in parlamento' (nei sistemi di derivazione anglosassone, tendenzialmente bipartitici, il gruppo di opposizione si costituisce in 'governo ombra', shadow cabinet, riconoscendo funzioni pubbliche al leader dell'opposizione).

A una maggiore influenza dei partiti nel sistema politico, e quindi dei gruppi nell'ordinamento parlamentare, corrisponde una possibile compressione dei diritti dei singoli parlamentari spesso non solo sottoposti a una disciplina rigida, ma talvolta, soprattutto nelle assemblee pletoriche, costretti a vedere limitati i loro poteri di intervento nella discussione.

XI. I parlamenti moderni si organizzano in commissioni con funzioni istruttorie o ausiliarie rispetto alle assemblee. Le commissioni possono essere permanenti o temporanee, articolate per competenze ordinarie (per lo più corrispondenti ai grandi settori della politica governativa) o per competenze speciali. Dall'inizio di questo secolo (in Italia dal luglio 1920) sono costituite in modo da riflettere, con criterio più o meno proporzionale, la stessa composizione politica delle assemblee.

Le commissioni di inchiesta sono dotate dei poteri di indagine e coercitivi propri dell'autorità giudiziaria, poteri che possono essere conferiti ad hoc o essere permanenti, come è ad esempio previsto per la Commissione Difesa del Bundestag o per gli Investigating committees del Congresso degli Stati Uniti.Allo scopo di coordinare il lavoro istruttorio di più assemblee possono essere previste commissioni bicamerali, il più delle volte con il compito di risolvere i conflitti fra le due camere (Stati Uniti, Australia, Giappone, Belgio, Austria, Spagna e soprattutto Germania, che prevede nella Costituzione una procedura molto analitica). Nell'ordinamento italiano le commissioni bicamerali (dalle

commissioni di inchiesta a quelle di controllo su settori dell'amministrazione) sono state invece introdotte in misura crescente negli ultimi decenni allo scopo di rafforzare i poteri di controllo del Parlamento.
Il lavoro delle commissioni precede il lavoro legislativo e politico dell'assemblea, in tutto o in parte. Solo in due paesi (Italia e Spagna) è consentita nel procedimento legislativo l'attribuzione di poteri decisionali alle Commissioni, determinando così sia un indebolimento della funzione direttiva del governo, sia effetti negativi di settorializzazione, frantumazione e moltiplicazione della produzione legislativa (di qui in Italia il fenomeno delle cosiddette 'leggine'). L'esigenza di sottoporre ogni interesse a una discussione politica, che è uno degli elementi che distinguono il sistema parlamentare rispetto a quello corporativo (v. Schmitt, 1928; tr. it., p. 416), richiederebbe invece che fosse riconosciuta all'intera assemblea ogni decisione legislativa (ed infatti il sistema delle cosiddette Commissioni in sede legislativa è eredità, in Italia, della Camera dei fasci e delle Corporazioni).

5. Le funzioni

In quasi tutti i sistemi costituzionali, e in modo più netto in quelli di orientamento liberaldemocratico, il parlamento assolve le seguenti quattro funzioni: di rappresentanza, legislazione, controllo, indirizzo politico. Quest'ultima funzione, presente solo nei sistemi parlamentari o di tipo semipresidenziale, è svolta in collaborazione con il governo e, nei sistemi semipresidenziali, anche con il presidente della Repubblica.
Questa classificazione non si discosta molto, nella sostanza, dalle cinque funzioni che Walter Bagehot individuava nel 1867 per la Camera dei comuni (di investitura del premier, rappresentativa, pedagogica, informativa, legislativa).
Alcune di tali funzioni trovano corrispondenza in procedimenti e atti tipici (per esempio la legge per la funzione legislativa), altre, in particolare la funzione di rappresentanza, si esprimono in forme libere e non sempre sono sussumibili entro schemi prescrittivi.

a. La funzione di rappresentanza

La rappresentatività del parlamento costituisce il presupposto necessario per l'esercizio di ogni funzione parlamentare, ma è tuttavia possibile individuare anche una funzione di rappresentanza come funzione a sé. Nei sistemi costituzionali moderni vari soggetti

svolgono funzioni di rappresentanza di parti della società di fronte allo Stato, ma solo il parlamento ha una funzione costituzionale di rappresentanza della società nello Stato, di comunicazione fra governanti e governati (di re-ad-praesentare). Si tratta di una forma di rappresentanza 'politica', relativa non a parti o settori della società ma all'intera comunità politica, vale a dire di rappresentanza non di interessi particolari ma di tutti gli interessi generali che emergono nella comunità politica.

Di qui il duplice volto del parlamento, quasi Giano bifronte: volto dello Stato, di cui è organo, e volto della società, di cui è rappresentante. Di qui la funzione dei parlamenti moderni di essere, assieme ad altre assemblee elettive, oltre che tramite tra i cittadini e il potere pubblico, sede specifica, attraverso i gruppi parlamentari, dell'attività dei partiti politici, soggetti attraverso cui i cittadini in questo secolo partecipano in modo più diretto e continuo alla politica nazionale (v. Leibholz, 1973).

La funzione rappresentativa, in quanto funzione di rappresentanza politica, è volta alla tutela di interessi ma non è assimilabile né alle forme di rappresentanza proprie del diritto privato, né alle forme di espressione immediata degli interessi proprie degli istituti della democrazia diretta (v. Cotta, 1983, p. 955). Tali interessi sono valutati, come si è visto sopra, in autonomia dallo stesso rappresentante, senza vincolo di delega o di mandato. Al di là del riferimento alla dimensione territoriale, è questo il senso della legge votata dall'Assemblea nazionale francese il 22 dicembre 1789 in cui è sancito, in modo più netto che nella stessa Inghilterra, che "i rappresentanti [...] non potranno essere considerati come i rappresentanti di un Dipartimento particolare ma come i rappresentanti [...] della Nazione", così anticipando una analoga affermazione della Costituzione del 1791 che aggiungerà il divieto di conferire mandati specifici (e che farà da modello per le altre Costituzioni, fra cui l'art. 67 della Costituzione italiana). Analoga ispirazione si può trovare negli stessi anni nella Costituzione americana, pur condizionata dal difficile rapporto fra federalismo ed eguaglianza politica; come si legge nel Federalist, i rappresentanti dovranno formare "un corpo scelto di cittadini che per la loro saggezza possano meglio distinguere i reali interessi della loro patria [...] e sono meno tentati di sacrificare questi ultimi in nome di considerazioni contingenti e particolari" (cfr. The Federalist, n. 10 e n. 35).

La rappresentanza è stata definita una 'necessaria finzione' e si è tentato di ridurla ora ad una mera 'scelta di capacità' di persone investite per le loro virtù e competenze (v. Orlando, 1944) ora alla scelta di meri 'portavoce'. È significativo che, in questo secolo, le istituzioni parlamentari siano state contestate su un duplice fronte, da parte di regimi autoritari volti a

fare regredire la funzione rappresentativa e da parte di movimenti volti ad affermare istanze di democrazia diretta (v. Kelsen, 1924).

La politicità della rappresentanza deriva dallo stesso processo di decisione politica su cui si fonda la costituzione e l'unità politica di uno Stato. Da qui trae origine la sovereignty of parliament, che non è quindi in contraddizione con la sovranità popolare, a cui va invece ricondotta costantemente. Contrapporre sovranità del parlamento a sovranità popolare, o viceversa, non significa solo dare spazio nel primo caso a restrizioni oligarchiche, o viceversa, nel secondo caso, a degenerazioni plebiscitarie. Significa anche porsi in contrasto con la sovereignty of constitution, da cui entrambe le sovranità debbono essere condizionate.

La politicità della rappresentanza ha fatto sì che il parlamento potesse svolgere nei secoli una funzione di integrazione nazionale e sociale. Proprio in ragione di ciò in gran parte degli ordinamenti costituzionali il parlamento è ancora attore, sia pure non esclusivo, del processo di revisione costituzionale, nonché titolare (eventualmente integrato nella composizione) dell'elezione del capo dello Stato (là dove esso non trae la propria legittimazione ex iure, come nelle monarchie, o dove questa decisione non è direttamente rimessa al corpo elettorale). Per le medesime ragioni compete al parlamento una funzione più o meno incisiva di indirizzo politico (connessa, anche se non coincidente, con la funzione di rappresentanza politica) a meno che questa non competa, come nei sistemi presidenziali o 'costituzionali puri', in via esclusiva al governo.

Sempre per le stesse ragioni la funzione di rappresentanza, ai confini con la più specifica funzione di controllo, ricomprende anche l'assunzione di compiti di garanzia. Essa "proviene al parlamento dal suo legame organico con la comunità popolare" (v. Manzella, 1991, p. 354) ed è diretta a impedire che da parte dei supremi organi e da parte di altri rilevanti poteri pubblici si abbia un esercizio non costituzionalmente corretto degli stessi. È una generale funzione di difesa della costituzione che copre l'intera attività di diritto costituzionale (o costituzionalmente rilevante), con il solo limite del rispetto dei singoli atti posti in essere da soggetti dotati di autonomia costituzionalmente garantita (per esempio i singoli giudici nell'esercizio delle loro funzioni).

Appartiene alla stessa funzione di difesa della costituzione l'istituto dell'impeachment nei confronti del capo dello Stato, istituto ricondotto al parlamento, nelle forme più diverse (talvolta solo l'accusa, talaltra l'accusa da parte della Camera bassa e il giudizio da parte della Camera alta). È funzione presente pressoché in ogni ordinamento (anche di tipo

presidenziale), almeno dai tempi in cui il Parlamento inglese condannò Carlo I alla pena capitale. Rientra nella medesima funzione la nomina di una parte dei componenti i tribunali costituzionali (Italia, Germania, Austria, Olanda, Belgio, Israele) o di una parte dei componenti gli organi di garanzia della magistratura (Italia e Spagna).Pressoché in ogni ordinamento, e proprio in forza della sua funzione di rappresentanza popolare, la legittimazione ultima di ogni decisione compete dunque al parlamento. Un'eccezione è data dai regimi confessionali o a ideologia di Stato che ripongano la propria legittimazione o in autorità religiose o nel partito unico. Questa funzione di legittimazione è bene espressa nelle prime costituzioni liberali: così, per esempio, recitavano gli artt. 37 e 40 dello Statuto costituzionale del Regno di Sicilia del 1848: "Le questioni di successione saranno decise dal Parlamento"; "alla morte del re l'immediato successore dovrà farsi conoscere dal Parlamento". Il "farsi conoscere" indica chiaramente la funzione di legittimazione del parlamento, proprio in quanto 'forma' della sovranità nazionale o, con linguaggio più moderno, della sovranità popolare.
Non appare azzardato quindi ritenere, in base all'esperienza sia degli ordinamenti liberaldemocratici che di altri ordinamenti più fragili, che è il parlamento, in via di principio, "il sovrano che decide in regime d'eccezione" (tranne espresse disposizioni contrarie della costituzione: per esempio gli artt. 16 e 48 delle Costituzioni, rispettivamente, di Weimar e della V Repubblica francese). Se questa delicata funzione di difesa della costituzione non viene assunta dal parlamento, il vuoto è riempito da altri organi costituzionali, per lo più il capo dello Stato. Ma la storia dimostra che esso avvertirà pur sempre il bisogno della legittimazione popolare, o diretta, nella forma del plebiscito, o indiretta, nella forma della legittimazione parlamentare.

b. La funzione di indirizzo politico
La funzione di indirizzo politico, come anticipavamo, è propria dei parlamenti collocati all'interno delle forme di governo parlamentare o, in modo più ridotto, della forma di governo semipresidenziale. Nelle forme di governo presidenziale il parlamento ha vari strumenti, primo fra tutti l'approvazione del bilancio, con cui può far pesare una sia pur limitata capacità di indirizzo, condizionando l'esecutivo che di tale funzione è titolare esclusivo.
La funzione di indirizzo consiste nell'indicare gli obiettivi che il governo è tenuto a perseguire e che il parlamento fissa anche come propri. In tal modo si pongono i presupposti

per attivare quelle forme di collaborazione che sono tipiche dei regimi di gabinetto e che trovano il loro momento iniziale nell'atto di investitura del governo.Tale collaborazione fra esecutivo e legislativo si realizza, in primo luogo, attraverso l'istituto della fiducia, che ne costituisce il momento iniziale. Talvolta può tuttavia mancare un iniziale atto espresso di fiducia, che può essere presunto (così ad esempio in Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda, Canada, Finlandia, Islanda, V Repubblica francese, Austria) ovvero sostituito dall'atto di elezione del capo del governo da parte del parlamento (ad esempio nella Costituzione di Bonn o del Giappone). La collaborazione trova il suo momento conclusivo nella sfiducia parlamentare e nel conseguente obbligo di dimissioni del governo. In taluni ordinamenti (per esempio nella Germania Federale) la sfiducia può essere votata solo se accompagnata dalla contestuale indicazione del nuovo governo: la cosiddetta sfiducia costruttiva. Il rapporto fiduciario è alimentato e verificato per tutta la durata del governo mediante l'approvazione di atti di indirizzo politico, non sempre tipizzabili come tali (mozioni, risoluzioni, voto del bilancio, autorizzazioni alla ratifica di trattati e accordi internazionali, e così via).

Nelle democrazie maggioritarie, cui corrisponde per lo più un sistema di partiti a dinamica bipolare o addirittura a struttura bipartitica, la funzione di investitura dei governi è tuttavia riconducibile allo stesso corpo elettorale, il quale eleggendo il parlamento ha modo di esprimersi sullo stesso leader di governo (per lo più il leader del partito che ha vinto le elezioni o del partito pivot di un'alleanza elettorale fra più partiti).

Ma anche in molte democrazie consociative (per la distinzione fra democrazie consociative e maggioritarie v. Lijphart, 1984), costrette a ricorrere a governi di coalizione, la funzione di esprimere i governi è in genere assunta di fatto dagli stessi partiti della coalizione. Viene da qui l'affermarsi - per esempio in Italia, Belgio, Danimarca, Francia della IV Repubblica - della prassi delle dimissioni del governo nel caso di dimissioni di ministri politicamente motivata (ormai le crisi extraparlamentari sono praticamente la norma un po' dovunque: v. Colliard, 1978). Tali prassi vanifica ogni tentativo di rendere più stabili i governi mediante congegni costituzionali di cosiddetta razionalizzazione (v. Mirkine-Guetzevitch, 1951), ivi compresa la 'sfiducia costruttiva'.

In entrambi i tipi di democrazia, in condizioni di normalità, l'atto di nomina da parte del capo dello Stato perde quei caratteri di discrezionalità che ancora possedeva nei vecchi regimi parlamentari e assume spesso i tratti propri degli atti dovuti, mentre il parlamento si limita a registrare la volontà o del corpo elettorale o dei partiti.

Nelle forme di governo parlamentare sottoposte a una dinamica bipolare (il 'modello Westminster') l'influenza del governo sulla maggioranza è tale che esso tende a porsi quale vero e proprio 'comitato direttivo della maggioranza'. Tale influenza deriva, oltre che dalla ricorrente identificazione di premier e leadership del partito al governo (v. Elia, 1970), dal riconoscimento al premier di particolari poteri, che possono giungere fino alla fissazione dello stesso ordine del giorno delle camere e alla determinazione dei tempi per l'approvazione dei progetti governativi. Tale materia, invece, riguarda le Camere stesse sia nei sistemi presidenziali (negli Stati Uniti è compito della Commissione per il regolamento), sia nei sistemi a tendenza assembleare (in essi tale potere viene riconosciuto alla maggioranza assembleare o affidato, come in Italia, alla competenza dei presidenti delle Camere in collaborazione con i gruppi parlamentari di maggioranza e opposizione).

c. La funzione legislativa

In base al principio della separazione dei poteri, al parlamento spetta essenzialmente la funzione legislativa: esso è anzi la sede per eccellenza del potere legislativo. A suo favore opera in quasi tutti gli ordinamenti una riserva di funzioni costituzionalmente garantita (riserva di legge) che non opera invece, in senso inverso, a favore delle amministrazioni (con la sola eccezione dell'attuale Costituzione francese, in cui opera una 'riserva di regolamento' a favore dell'esecutivo). Il sovrano, per lungo tempo considerato la 'terza Camera', ha visto regredire sempre più il suo potere nella legislazione. La sanzione regia, necessaria nelle monarchie costituzionali per rendere valida la manifestazione della volontà legislativa delle Camere, si è tramutata, per lo più nelle forme monarchico-parlamentari, in un atto formale (coincide con la 'promulgazione') o si è tradotta, per lo più nelle forme repubblicane, al massimo in un 'veto sospensivo', rimovibile con una nuova deliberazione parlamentare.
Alle origini la riserva di funzione legislativa al parlamento traeva alimento dalla 'divisione del potere sociale' fra il re - espressione della nobiltà fondiaria e militare - e il parlamento, in cui era sempre più forte il potere delle Camere di estrazione borghese, in rappresentanza di città, borghi, piccola nobiltà. In base a tale schema il potere esecutivo è riconosciuto al re, che però, nell'esercizio di tale potere, deve mantenersi entro il limite delle leggi approvate dal parlamento. E proprio tale funzione della legge, di limite e di cornice insieme, esalterà ancor di più le caratteristiche di 'generalità e astrattezza' che appartengono per vocazione alle disposizioni normative.
L'emergere della funzione legislativa del parlamento sarà ancora più netta allorché si

accompagnerà al regresso delle funzioni giudiziarie svolte dallo stesso parlamento e all'affermarsi, quindi, di un potere giudiziario distinto sia dalla corona che dal parlamento. Mentre in Inghilterra il parlamento manterrà alcune funzioni giurisdizionali (soprattutto nella Camera dei lord), nell'Europa percorsa dai fremiti della Rivoluzione, dove era più radicale la separazione dei poteri, si avvertì subito che anche il potere dei giudici di 'interpretare le leggi' poteva determinare pericolose invasioni di campo: in Francia, con decreto del novembre-dicembre 1790, fu istituito, come organo ausiliare del Parlamento ("près du corps legislatif"), un Tribunal de cassation (la definizione inizialmente proposta era 'Conseil national pour la conservation des lois') con il compito di cassare quelle decisioni giudiziarie che, contravvenendo al principio di separazione dei poteri, pretendessero, scostandosi dalla legge, di legiferare per il caso singolo (v. Calamandrei, 1920).

Inizialmente si era addirittura stabilito il divieto per i giudici di interpretare la legge, riservando tale potere alle assemblee legislative e chiedendo ai giudici di rivolgersi alle stesse in caso di dubbio o in caso di contrasto fra diverse pronunce giudiziarie (il référé, facultatif nel primo caso, obligatoire nel secondo). È significativo che a favore del parlamento, il nuovo sovrano nell'Europa della Rivoluzione, si sia adottato un istituto, la demande en cassation, che nell'ancien régime provocava l'intervento del re contro le sentenze dei Parlements della periferia francese. Dopo appena qualche decennio, però, la cassazione sfuggirà all'orbita del parlamento ed entrerà a pieno titolo nel potere giudiziario, collocandosi al vertice dello stesso. Della sua iniziale funzione rimarrà alla cassazione solo il tradizionale divieto di entrare nel merito delle singole decisioni giudiziarie.

Altro spazio sarà tolto al parlamento e assunto dal potere giudiziario allorché si affermerà, nell'Europa continentale, il controllo di legittimità costituzionale come controllo dei limiti alla stessa funzione legislativa dei parlamenti. Da allora la funzione legislativa perderà le caratteristiche di potestà legislativa assoluta, propria di un parlamento espressione della 'volontà generale', che il costituente rivoluzionario aveva voluto, per reinserirsi progressivamente nella più equilibrata e consolidata tradizione anglosassone. La data dell'ottobre 1920, in cui viene varata la Costituzione austriaca che, su progetto di Hans Kelsen, aveva istituito il primo Tribunale costituzionale (Verfassungsgerichtshof) si collega idealmente all'altra data, il febbraio 1803, in cui viene decisa dal giudice John Marshall la sentenza nel caso Marbury contro Madison. Se con quest'ultimo caso si era determinato l'avvio di un sistema 'diffuso' di giustizia costituzionale (in cui cioè è riconosciuto ad ogni

giudice il potere di disapplicare le norme incostituzionali) con il progetto di Kelsen prende l'avvio un sistema di giurisdizione 'accentrata' presso apposite Corti costituzionali. Si portava così a compimento nelle ex colonie britanniche prima e nell'Europa continentale poi una dura battaglia dei giudici inglesi, iniziata da lord Edward Coke, con il Bonham's case del 1610, sia contro gli arbitri di Giacomo I Stuart sia contro gli arbitri del Parlamento, per l'affermazione attraverso la judicial review del primato della common law sulla statute law (v. Cappelletti, 1968, pp. 43 ss.). La celebre affermazione di De Lolme (1776) secondo cui il parlamento può fare tutto ciò che non è impossibile in natura ("per esempio fare d'una donna un uomo, né d'un uomo una donna") era quanto di più lontano dalla realtà e veniva contraddetto ripetutamente dai giudici d'Inghilterra (massime in Fischel, II, p. 245). La Gran Bretagna non ha un sistema di giustizia costituzionale, che potrebbe scalfire la 'supremacy of the Parliament', ma, come sottolineerà Dicey (v., 1885), le leggi inglesi sono legate a un diritto superiore: esse non sono la fonte ma la conseguenza dei diritti soggettivi degli individui.

Fino ai primi decenni di questo secolo la legge tendeva soprattutto a porre le regole entro cui si sarebbero espresse le libertà dei cittadini nonché, come si diceva, a porre i limiti entro cui si sarebbe svolta l'azione del governo. Era caratteristica della legge, come già detto, porre norme effettivamente generali e astratte. Con l'intensificarsi, dal primo dopoguerra, dell'intervento pubblico e con l'avvento dello 'Stato sociale' la legge cambia i propri connotati: tende a diventare strumento di governo, 'provvedimento' più che 'norma' (Maßnahmegesetz secondo la dottrina tedesca, che ha analizzato più a fondo questo fenomeno). Oggi si governa non solo eseguendo leggi e non solo con il limite delle leggi ma anche attraverso le leggi.

L'intreccio fra politica ed economia che caratterizza le società contemporanee e il diverso rapporto fra legge e amministrazione che ne deriva (cui accenneremo nel paragrafo successivo), portano alla ricerca di una coerente collaborazione fra parlamento e governo nello svolgimento dell'attività legislativa. Ciò avviene più agevolmente nelle forme di governo parlamentare, meno in quelle assembleari e meno ancora nella forma di governo presidenziale. In quest'ultima il presidente non può influire sull'attività legislativa attraverso strumenti istituzionali (fino a giungere a forme di cosiddetto divided government) non disponendo né dell'iniziativa legislativa né di poteri di intervento sul procedimento legislativo (ma solo di poteri di veto, sia nella forma del pocket veto che del partial veto, quest'ultimo peraltro poco usato negli Stati Uniti). Può tuttavia esercitare un'indiretta

influenza politica attraverso parlamentari politicamente vicini alla presidenza. Ancora minore influenza può avere il governo nelle forme assembleari, dove i governi sono poco stabili e politicamente poco influenti e si tendono a formare maggioranze diverse in riferimento a singole questioni.
Questo intreccio fra politica ed economia ha portato a un forte aumento della produzione legislativa (che ha raggiunto in alcuni paesi livelli abnormi: il Parlamento inglese approva circa 80 leggi l'anno ma il Parlamento italiano ben 250), al sostanziale indebolimento del parlamento ad opera delle sue commissioni o peggio ad opera di commissioni governative, nonché alla crescente influenza dei governi nell'attività legislativa. È a questo fenomeno che va ricondotto l'uso abnorme dei decreti legge soprattutto in Italia e nei paesi dell'America Latina (v. Sartori, 1995).
Da questa consapevolezza trae origine il tentativo, diffuso in vari paesi dell'Occidente, di ridare spazio ai parlamenti qualificandone l'attività in vario modo: ponendo mano a forme di 'delegificazione'; specializzando il parlamento nella 'legislazione per principî' o in 'leggi quadro' per i governi regionali; conferendo deleghe legislative al governo; riconoscendo poteri di regolazione ad autorità indipendenti o, in Europa, riconoscendo spazi normativi ad autorità sovranazionali.

d. La funzione di controllo

Attraverso la funzione di controllo il parlamento tende ad assolvere quella che Bagehot definiva "informing function": la funzione, cioè, volta a evidenziare di fronte all'opinione pubblica "fatti che le classi dirigenti non vogliono sentire" e ad attivare le responsabilità del governo (v. Bagehot, 1872; tr. it., p. 155).Sotto questo secondo profilo la funzione di controllo può assicurare un duplice risultato: in primo luogo che il governo e le amministrazioni nella loro azione non si discostino dai limiti normativi in vigore (ivi compresa la legge di bilancio), in secondo luogo che perseguano gli obiettivi indicati dal parlamento stesso con gli atti di indirizzo. Mentre la prima funzione è svolta in concorrenza con gli altri organi preposti al controllo di legalità, la seconda è tipica delle istituzioni parlamentari (v. Miceli, 1908).
La funzione di controllo tuttavia non si limita solo ai poteri pubblici, ma si allarga a tutti i soggetti, anche privati, che abbiano rilevanti poteri di influenza. La presenza di garanzie costituzionali per le autonomie pubbliche e private pone però limiti all'esercizio di detta funzione e la lega strettamente alla funzione di garanzia costituzionale. Rispetto al periodo

in cui scriveva Bagehot è mutato più di quanto allora già si intravedesse l'interesse delle assemblee parlamentari per il controllo finanziario: da organi che, nell'interesse dei contribuenti, miravano a limitare le spese del governo, esse hanno progressivamente assunto, con l'ampliarsi della base sociale dell'elettorato attivo, la funzione opposta, lasciando ai governi la responsabilità maggiore nell'assicurare gli equilibri di bilancio, fino al punto che in molti ordinamenti è stato tolto ai parlamentari il potere di presentare senza il concerto governativo progetti o emendamenti che comportino un aumento della spesa o una diminuzione delle entrate.

La funzione di controllo si esercita tradizionalmente mediante l'uso di classici strumenti parlamentari (le interrogazioni, le interpellanze, le inchieste, gli hearings, l'approvazione dei bilanci, il controllo sulle nomine, l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, e così via), alcuni utilizzati anche per l'esercizio della funzione di indirizzo. Da qualche tempo si affianca a questi strumenti l'istituto del commissario parlamentare sulla scia della consolidata esperienza scandinava dell'ombudsman (Svezia dal 1809 e, più di recente, Finlandia, Danimarca, Norvegia, Nuova Zelanda, dal 1967 Gran Bretagna e, per il controllo sulla politica della difesa, dal 1949 la Germania).

Nei regimi presidenziali detta funzione si traduce, come si accennava, in limitate forme di indirizzo nei confronti dell'esecutivo (come avviene ad esempio attraverso l'advice and consent sulle nomine federali da parte del Senato degli Stati Uniti o in modo più consistente attraverso i controlli in materia finanziaria).

Il controllo parlamentare ha modo di affermarsi ormai in tutti i settori dell'attività di governo, ma rimangono ancora difficoltà nei due settori in cui tradizionalmente operavano le prerogative della corona, la politica estera e quella della difesa. Negli Stati Uniti, ove è forte il controllo del Congresso sulla politica estera, permangono difficoltà di controllo sugli executive agreements e su altri importanti accordi di politica estera, difficoltà non minori di quelle che incontra un sistema parlamentare come quello italiano (v. Barbera, 1991, pp. 151 ss.).

Mentre nei regimi presidenziali la funzione di controllo è generalmente svolta, con maggiore o minore intensità, da tutti i settori del parlamento, nelle forme di governo parlamentare questi strumenti sono utilizzati con più efficacia dall'opposizione. Quest'ultima, soprattutto nelle democrazie competitive, non animate da tendenze consociative, mira ad assumere quella funzione di garanzia e di balance che nelle concezioni classiche della dottrina della separazione dei poteri avrebbe dovuto essere

connessa alla divisione fra potere legislativo e potere esecutivo.
Per tali motivi i tradizionali strumenti di controllo parlamentare, i più significativi dei quali sono attivabili da una maggioranza di parlamentari, non paiono adeguati alla nuova dimensione dei rapporti fra governo e assemblee parlamentari. A questa esigenza di strumenti adeguati risponde il tentativo di alcuni parlamenti di dar vita a nuovi strumenti di controllo, attivabili più agevolmente dalle opposizioni (tanto che si è parlato in qualche caso di un vero e proprio statuto dell'opposizione): per esempio l'attivazione di commissioni di inchiesta da parte di minoranze (così nella Costituzione di Bonn), il ricorso diretto alla corte costituzionale da parte di una frazione di parlamentari (così nella Costituzione della V Repubblica francese), la riserva di tempi di lavoro parlamentare per le iniziative dell'opposizione (supply days nei paesi del Commonwealth), la presidenza di commissioni strategiche per l'esercizio del controllo (il public accounts committee in Gran Bretagna), talvolta la stessa presidenza di un'assemblea parlamentare, con più frequenza della Camera alta ma qualche volta della stessa Camera politica (in Gran Bretagna negli anni novanta e in Italia negli anni ottanta).
In ogni caso l'efficacia dei controlli parlamentari è strettamente legata alla presenza di governi in grado di assumersi effettive responsabilità. La crisi della 'responsabilità governativa' si riflette alla fine sulla stessa capacità di controllo del parlamento: ciò è accaduto negli Stati Uniti con le Indipendent regulatory commissions e sta avvenendo in Europa, e in particolare in Italia, con il moltiplicarsi di 'agenzie', 'autorità' e 'garanti'. È un tema che va al di là del dibattito iniziato negli anni cinquanta in Gran Bretagna e in Italia circa i controlli parlamentari sulle public corporations, dibattito che in Italia favorì, tra l'altro, l'istituzione di un Ministero delle Partecipazioni statali e il varo di apposite commissioni bicamerali, mentre in Gran Bretagna portò alla nascita dei select committees.Ieri eravamo di fronte al passaggio di attività dalla sfera privata a quella pubblica; oggi siamo invece di fronte alla trasmissione di attività tradizionalmente governative ad autorità indipendenti, che sfuggono sia al controllo governativo che a quello parlamentare. Probabilmente il punto di equilibrio andrà trovato combinando insieme la rinuncia del parlamento alla tradizionale pretesa di controllare l'intera attività pubblica con la capacità del parlamento stesso di trovare nuove strade per un esercizio meno invadente della funzione di controllo.

6. Lo scioglimento

Spettava al sovrano convocare il parlamento, e quindi sospenderne l'attività (anche attraverso l'apertura o la chiusura delle sessioni) o congedarlo quando avesse adempiuto ai compiti per il quale era stato convocato. Fissata la periodicità e la durata dei parlamenti, inizia a delinearsi l'istituto dello scioglimento anticipato. Agli albori del moderno costituzionalismo esso rappresenta lo strumento per affermare la supremazia del sovrano, per licenziare Camere che si fossero rese responsabili di offese alla corona o la cui attività fosse comunque non gradita alla corona stessa.
Nelle prime costituenti continentali il dibattito sulle sorti dell'istituto fu acceso: secondo il progetto di costituzione del 1791 il re avrebbe potuto sciogliere le assemblee per passare la parola al popolo "perché detentore della sovranità", ma tale idea, benché sostenuta da Mirabeau e Sieyès, non prevalse perché si ritenne che ciò avrebbe significato esaltare non la sovranità del popolo, ma quella del re. Al popolo andava riconosciuto il 'diritto all'insurrezione', anche nei confronti del parlamento stesso, come avrebbe specificato la Costituzione giacobina del 1793, ma nel titolo III della stessa Costituzione fu sancito che "le corps législatif ne pourra être dissous par le roi": questa impostazione sarà recepita in molte delle prime costituzioni liberali. In altre costituzioni ci si porrà il problema della fine anticipata delle legislature, ma non si andrà oltre la previsione di quell'autoscioglimento che il long parliament aveva rivendicato con il Triennal act del 1641 (istituto che sarà mantenuto anche in costituzioni più moderne e a cui per lo più, successivamente, si affiancherà lo scioglimento presidenziale).
Tale avversione per lo scioglimento rimarrà nelle costituzioni la cui forma di governo sarà improntata, come nelle forme costituzionali pure, presidenziali o direttoriali, a un principio più o meno rigido di separazione dei poteri: come il parlamento non può licenziare i governi, così l'esecutivo non può provocare il rinnovo dei parlamenti. Lo scioglimento sarà invece progressivamente considerato uno strumento per il buon funzionamento del governo parlamentare.
In una fase di passaggio fra l'avversione all'istituto dello scioglimento e la sua utilizzazione nelle forme di governo parlamentare si collocano varie e contrastanti esperienze del secolo scorso. Da richiamare, perché emblematiche, quella francese, quella britannica e quella italiana del periodo statutario.La legge relativa all'organizzazione dei pubblici poteri della III Repubblica francese prevedeva che il presidente della Repubblica potesse sciogliere la Camera dei deputati "sull'avviso conforme del Senato". Tale potere fu però subito

condizionato dalle vicende che portano, nel 1876, a quello che fu definito il 'colpo di Stato del 16 maggio': il presidente della Repubblica, maresciallo MacMahon, licenzia il presidente del Consiglio Jules Simon, repubblicano moderato, e lo sostituisce con il monarchico duca di Broglie. La Camera nega la fiducia al nuovo governo e MacMahon, forte dell'appoggio del Senato, a maggioranza monarchica e clericale, indice elezioni che vedono di nuovo la vittoria dei repubblicani, la sconfessione dell'atto di scioglimento, e di lì a poco le dimissioni dello stesso MacMahon (costretto, secondo la celebre frase attribuita a Léon Gambetta, a "ou se soumettre ou se demettre").

La vittoria dei repubblicani su MacMahon segnerà la definitiva fondazione della Repubblica, ma la segnerà negativamente: da allora in poi nessun presidente della Repubblica avrà il coraggio di prospettare lo scioglimento della Camera. L'aver superato il pericolo derivante da un atto di dittatura del capo dello Stato favorirà in Francia l'avvento di un regime assembleare (di 'dittatura dell'assemblea') e impedirà la nascita di un regime autenticamente parlamentare. La sicurezza sulla durata delle legislature e il tipo di sistema elettorale favoriranno non la 'repubblica dei cittadini' ma la 'repubblica dei deputati' e contribuiranno a rendere non facile l'emergere di partiti in grado di assicurare quella disciplina che stava invece rafforzando, al di là della Manica, il regime di gabinetto.

In Gran Bretagna nel 1806 Giorgio III procede a quello che viene definito l'ultimo scioglimento nella storia inglese effettivamente deciso dal re, mentre nel 1868 si registra l'ultimo rifiuto ufficiale di un sovrano a una richiesta di scioglimento avanzata dal premier. La valvola di sicurezza del sistema britannico, potrà scrivere nel 1872 Walter Bagehot, è il potere di scioglimento della Camera dei comuni affidato al primo ministro (v. Bagehot, 1872; tr. it., p. 215). Il potere di scioglimento è formalmente nelle mani della Corona ma la proposta del premier è divenuta vincolante (salvo in some circumstances: v. Marshall, 1984, p. 7): se la Corona dovesse rifiutarsi di procedere allo scioglimento si renderebbe impossibile la formazione di ogni altro governo, stante la presumibile indisponibilità del partito di maggioranza a sconfessare il proprio leader.

In posizione intermedia si colloca l'esperienza dell'Italia nel periodo statutario. Dopo i primi scioglimenti in cui è forte l'influenza della Corona, già con i governi Depretis, Crispi, Cairoli, Giolitti il ricorso allo scioglimento diviene uno strumento alternativo alle dimissioni, persino nel caso di sfiducia parlamentare (solo in qualche raro caso venne imposto dalle opposizioni con il ricorso all'ostruzionismo, nel 1886 con Depretis e nel 1899 con Pelloux). Il ricorso allo scioglimento rafforzerà momentaneamente questo o quel

governo (anche con l'ausilio di metodi non ortodossi nelle campagne elettorali) ma non produrrà gli effetti positivi di lungo periodo che già stava producendo in Gran Bretagna. La motivazione va ricercata nelle diverse condizioni sociali e nella composizione delle élites dirigenti, che portavano al cosiddetto 'trasformismo parlamentare', ma non furono estranei la base elettorale inizialmente più ristretta e il sistema elettorale adottato, l'uninominale a doppio turno, che non favorirono la bipolarizzazione del sistema politico (v. Maranini, 1967).

Nelle costituzioni razionalizzate del primo dopoguerra lo scioglimento cambia dunque natura (v. Mirkine-Guetzevitch, 1951): non richiama più il conflitto fra capo dello Stato e parlamento ma diviene lo strumento attraverso cui il primo, privo ormai di poteri di governo, è chiamato a ristabilire, mediante nuove elezioni, il circuito democratico fra corpo elettorale, parlamento e governo. Circondato di particolari cautele (fra le tante previste da diverse costituzioni: l'obbligo della controfirma del premier; la consultazione con i presidenti delle Camere; il divieto di scioglimenti ripetuti per lo stesso motivo; un intervallo di tempo fra più scioglimenti; il divieto di scioglimento nei primi mesi di legislatura o nell'ultimo periodo del mandato del capo dello Stato; la presenza di un voto di sfiducia, ecc.), lo scioglimento diverrà una funzione costituzionale per così dire fisiologica, volta a bilanciare il potere di licenziare i governi che è in mano ai parlamenti. Tale bilanciamento opera in due modi: in via preventiva agendo da deterrente per evitare che si spezzino i legami fra i componenti una coalizione di governo, per contenere scissioni nei partiti di maggioranza, per mitigare un'opposizione non equilibrata; in via successiva consentendo di riportare al corpo elettorale la risoluzione del conflitto fra parlamento e governo, fra maggioranza e opposizione, fra partiti della stessa maggioranza, o comunque per rinnovare un mandato ritenuto invecchiato. Dal 1946 al 1983 in 21 paesi a regime liberaldemocratico sono stati registrati 134 scioglimenti anticipati (v. Volpi, 1983, p. 329).

Se lo scioglimento diviene, quindi, nelle forme più solide di governo parlamentare, una sorta di 'appello al popolo' per la verifica della maggioranza, più complessa si presenta la questione per le altre democrazie, soprattutto nei paesi a 'multipartitismo dissociato' (per esempio l'Italia o la Francia della IV Repubblica). In questi ultimi è diffuso il timore che lo scioglimento divenga un atto arbitrario del capo dello Stato, che venga utilizzato come strumento di lotta politica fra i partiti, in particolare per dar vita a gouvernements de combat, per favorire cioè un consenso elettorale di tipo plebiscitario attorno a governi che non riescano a ottenere il consenso del parlamento (contrapponendo la sovranità popolare

alla sovranità parlamentare). Si viene così a determinare un paradosso: proprio nei sistemi di governo nei quali il potere del parlamento (o addirittura dei partiti, con le crisi extraparlamentari) di porre in crisi i governi è più demolitore, determinando gravi fenomeni di instabilità, appare più problematico esercitare quel potere di scioglimento che dovrebbe invece riequilibrare il potere del parlamento stesso. C'è da aggiungere tuttavia che ben difficilmente in tali sistemi le elezioni avrebbero un effetto risolutivo: i ripetuti scioglimenti del Reichstag effettuati dal presidente von Hindenburg, addirittura quattro nel giro di sedici mesi, ebbero solo il risultato di umiliare parlamenti già resi impotenti dalla legge elettorale proporzionale e favorirono la crescita elettorale del partito nazista.

Tre sono dunque gli elementi che caratterizzano un regime parlamentare, sia nella versione dualistica che in quella monistica: a) la distinzione e la collaborazione fra potere legislativo e potere esecutivo; b) la responsabilità politica del governo di fronte al parlamento, che può usare lo strumento della 'sfiducia' (può mancare, come si è visto, il momento iniziale della 'fiducia'); c) la facoltà di scioglimento anticipato delle Camere per decisione almeno formalmente imputabile al capo dello Stato. L'assenza del terzo elemento o la difficoltà di ricorrere allo scioglimento per i troppi vincoli che lo condizionano trasformerebbero la forma di governo da parlamentare ad assembleare.

Non solo lo scioglimento è ormai uno strumento per il buon funzionamento del sistema parlamentare, ma addirittura in alcuni ordinamenti ne può essere titolare lo stesso premier, o in modo formale o per effetto di prassi o di regole convenzionali.

Il ricorso anticipato alle urne compete al premier, da un secolo oramai, come si diceva, sotto forma di proposta normalmente vincolante alla Corona, nel Regno Unito o, sotto forma di proposta al Governatore generale, in altri paesi di tradizione britannica (in Canada e Nuova Zelanda: ma anche in Australia, sebbene nel 1975 si sia verificato uno scioglimento attribuito alla volontà del Governatore generale nonostante l'opposizione del premier). L'art. 28, c. 10, della Costituzione dell'Irlanda conferisce espressamente al Presidente del governo il potere di ottenere dal capo dello Stato lo scioglimento del Parlamento ma esclude tale potere nel caso in cui il governo da lui presieduto sia stato sfiduciato. Del tutto innovativo l'art. 4 (cap. III) della Costituzione della Svezia del 1974 che conferisce direttamente al governo il potere di 'indire elezioni straordinarie'. Altrettanto esplicitamente l'art. 69 della Costituzione del Giappone consente lo scioglimento per decisione del governo (anche se il relativo decreto è imputato all'Imperatore) anche entro dieci giorni dalla sfiducia. In Spagna sono previsti due tipi di scioglimento. Il primo, proprio di una funzione di arbitrato del capo

dello Stato, interviene ove nessun candidato proposto dal re riesca ad ottenere, a partire da due mesi dalla prima votazione, il consenso del Congresso (art. 99, c. 5, della Costituzione). Il secondo si ricollega invece direttamente alla funzione del premier che "sotto la sua esclusiva responsabilità, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può proporre lo scioglimento del Congresso, del Senato o delle Cortes generali che deve essere decretato dal Re" (art. 115), a meno che non sia in corso una mozione di censura o sia trascorso meno di un anno dal precedente scioglimento (art. 115). Analogamente l'art. 41 della Costituzione della Grecia, così emendata nel 1986.
La Costituzione della Germania federale, oltre ad altri casi di scioglimento, ivi compreso quello che può essere attivato in caso di elezione del cancelliere con la sola maggioranza relativa, prevede all'art. 68 la facoltà per il cancelliere federale di provocare lo scioglimento del Bundestag nel caso di mancata adesione del Bundestag stesso alla richiesta di esprimergli la fiducia. Non è privo di significato che, per ben due volte, Brandt nel 1972 e Kohl nel 1983, abbiano provocato lo scioglimento del Bundestag mediante la tecnica delle assenze dal voto di deputati della maggioranza, che hanno così favorito la reiezione di mozioni di fiducia al governo. Si è tentato attraverso questa via di realizzare anche in Germania quanto è già consentito al premier inglese, vale a dire la scelta del momento favorevole per il voto.

7. Declino dei parlamenti?

Diversi fattori hanno portato a ritenere che le istituzioni parlamentari abbiano subito in questo secondo dopoguerra (ma i sintomi sarebbero apparsi fin dal primo dopoguerra) un declino. Questi i principali fattori di crisi.
1. Le aule parlamentari non sono più l'unico o il principale centro di comunicazione e di dibattito politico essendo a esse affiancati altri strumenti di comunicazione, in particolare i mass media, che riescono a 'fare opinione' talvolta più di un dibattito parlamentare.
2. La stessa funzione di rappresentanza non è più monopolio parlamentare, essendo ormai svolta con maggiore incisività da altri soggetti o più legati alla società, come i partiti politici e le organizzazioni sindacali, o incardinati nello stesso Stato, come i vari organismi di rappresentanza di varie categorie sociali (consigli nazionali, conferenze di presidenti o ministri regionali, consigli superiori della magistratura).
3. Mentre il parlamento continua a rimanere la sede privilegiata per le decisioni riguardanti

microinteressi (soprattutto attraverso l'attività delle commissioni parlamentari) assumono un crescente rilievo altre sedi istituzionali (comitati di ministri, autorithies, banche centrali e, soprattutto nei paesi dell'Unione Europea, organizzazioni sovranazionali) per le decisioni relative ai 'macrointeressi'.

4. L'affermarsi, con fasi alterne di successo, di pratiche neocorporative porta a privilegiare le forme consensuali degli agreements, del contratto, dell'intesa, rispetto a quelle imperative della legge, talvolta chiamata soltanto a dare veste formale ad accordi sottoscritti fra governi, organizzazioni sociali, rappresentanze di 'interessi forti'.

5. La stessa legge, anche nei paesi della tradizione continentale, tende a divenire, per effetto del sempre più spiccato attivismo dei tribunali costituzionali, non solo un atto sottoposto ai tradizionali limiti esterni sanciti dalle norme costituzionali, ma un atto altresì da valutare sotto il profilo della reasonableness e dell'uso corretto del potere legislativo. Da massima espressione della sovranità parlamentare la legge tende a trasformarsi in espressione di mera discrezionalità.

6. La complessità dei fenomeni da regolare richiede specializzazioni tecniche che accrescono il ruolo del governo nell'iniziativa legislativa e nell'attività regolamentare.

7. La stessa funzione di legittimazione dei governi, là dove appartiene ancora ai parlamenti, tende ad assumere caratteri solo formali, essendosi spostata, come si è visto, o sui partiti, nelle democrazie consociative, o direttamente sul corpo elettorale nelle democrazie competitive.

8. La necessità di adottare decisioni su beni cosiddetti irreversibili (in materia ambientale, in materia internazionale, in ordine a temi che toccano la coscienza individuale) ravviva il tentativo di contrapporre la "sovranità popolare" alla "sovranità parlamentare". Viene in tali materie contestata la libertà del parlamento di assumere decisioni in assenza di specifici mandati o di una previa consultazione referendaria.

A questi fattori di crisi si aggiungono in Italia quelli specifici indotti dal sistema politico e dal tipo del tutto anomalo, come si è detto, di assetto bicamerale: vale a dire paralisi decisionali o accentuate lentezze procedurali; ritualità e ripetitività dei dibattiti; ostruzionismi di maggioranze e minoranze; dispersione e frantumazione dell'attività legislativa, spesso anche tecnicamente inadeguata, con conseguente abnorme produzione di cosiddette 'leggine'; scarsa attenzione ai vincoli di bilancio. A ciò si aggiunga il trasferimento di decisioni reso necessario sia dall'integrazione dell'Italia nelle Comunità Europee, sia dal decentramento regionale.

Come causa ed effetto insieme di tale crisi si registrano in Italia due fenomeni preoccupanti: da una parte il ricorso frequente allo strumento referendario anche da parte di partiti presenti in parlamento (talvolta perfino facenti parte della maggioranza parlamentare); dall'altra l'abuso da parte del governo della cosiddetta decretazione d'urgenza, istituto diffuso, come si è visto, in alcuni regimi presidenziali dell'America Latina, ma senza riscontro nelle democrazie europee (ove sono per lo più previsti o eccezionali poteri di emergenza, cui si fa ricorso con notevole cautela, ovvero percorsi accelerati per i progetti di legge urgenti).

Nonostante questi segni di crisi, il parlamento rimane tuttora lo strumento principale a sostegno dei regimi liberaldemocratici. Lo dimostrano anche le diffuse forme di 'antiparlamentarismo' endemicamente ricorrenti, che sono rivolte non tanto contro il parlamento quanto contro le forme della democrazia rappresentativa. Rimane inoltre determinante la funzione di integrazione democratica svolta dai parlamenti: come nei secoli scorsi le istituzioni parlamentari avevano consentito il compromesso fra aristocrazia e borghesia, così in questo secolo hanno reso più agevole, dopo l'estensione del suffragio universale, il 'compromesso socialdemocratico' fra ceti borghesi e classi lavoratrici.

In realtà quanti parlano di declino del parlamento spesso compiono un errore metodologico (v. Cotta, 1983, p. 324), perché assumono un punto di partenza costruito sulla base di preferenze ideologiche più che sull'analisi dei dati empirici. Non si dimostra, cioè, se siano mai realmente esistiti parlamenti dotati di quella effettiva (e non solo declamata) 'centralità' che sarebbe oggi messa in crisi (a meno che non ci si voglia riferire a brevi periodi della storia britannica in cui, in regime censitario, praticamente tutta la classe dirigente era rappresentata in parlamento). Al contrario si possono oggi osservare fenomeni capaci di ridare fiato alle istituzioni parlamentari. V'è infatti da registrare sia il declino, in molte democrazie occidentali, del ruolo centrale assunto dai partiti di massa a detrimento delle istituzioni parlamentari, sia il declino delle pratiche neocorporative (almeno in quei paesi del Nordeuropa da cui esse avevano preso l'avvio). Il primo è dovuto alla crisi delle cosiddette 'appartenenze ideologiche'; il secondo è dovuto alla sempre maggiore difficoltà per le organizzazioni sociali di operare una decisa e continuativa sintesi fra gli interessi rappresentati. Accanto a questi fenomeni si colloca il definitivo abbandono delle suggestioni di democrazia diretta, non delegata, che hanno attraversato questo secolo dalle prime esperienze soviettiste in poi (suggestioni che non possono ritenersi ravvivate - poiché si tratta di fenomeni affatto diversi - dalle possibilità offerte all'espressione diretta dei cittadini

dalle moderne tecnologie informatiche).

Le istituzioni parlamentari vivono un delicato equilibrio fra la rappresentanza della società e il governo della stessa, fra le ragioni della rappresentanza degli interessi e le ragioni del governo degli stessi. Quando tale equilibrio viene alterato esse vedono compromessa la loro funzione: non possono né diventare prevalentemente organo di governo (come nelle forme di governo assembleari) né luogo di mera rappresentanza degli interessi (siano essi di tipo lobbistico oppure espressione di lotte sociali). La funzione di mera rappresentanza presuppone un sovrano presso cui rappresentare e nei cui confronti rivendicare; la funzione di governo presuppone che l'assemblea presuma di erigersi essa stessa a sovrano. Il modello di parlamento con cui ci si dovrà confrontare negli anni a venire oscilla dunque fra due diversi tipi ideali: quello dell'assemblea antagonista, che rappresenta gli interessi di cittadini e corpi intermedi di fronte a presidenti della Repubblica, titolari di poteri di governo, eletti direttamente dai cittadini, recuperando così una più accentuata separazione di poteri legislativo ed esecutivo, ovvero quello di un'assemblea protagonista inserita in un tipo di governo neoparlamentare, in cui la divisione dei poteri si realizza, piuttosto, fra l'opposizione e il continuum maggioranza-premier (v. Barbera, 1991).

Sembra invece regredire l'idea di un parlamento collocato da solo al centro della dinamica politica, che - sia pure in modo episodico - ha rappresentato spesso una degenerazione assemblearistica del governo parlamentare. I modelli di parlamento che furono propri dell'Italia liberale o della Repubblica di Weimar nel primo dopoguerra, le vicende della III e della IV Repubblica francese, le difficoltà dei sistemi belga e danese, le difficoltà dell'Italia di oggi stanno a ricordarci che in un modello assembleare il parlamento è più un luogo di mediazione che una sede di decisione, quindi un'istituzione che tende a ratificare decisioni assunte fuori dalle aule parlamentari.

Il Parlamento inglese e quello americano rappresentano due diversi modelli cui guardano altri parlamenti. Diverse le relazioni governo-parlamento, diversa l'organizzazione del lavoro parlamentare (policentrico il secondo, bipolare il primo). Il Bundestag della Germania Federale, anche per effetto delle caratteristiche bipolari del sistema politico in cui è inserito, si muove nella direzione del primo modello. Il Parlamento francese non ha ancora trovato una strada sicura, costretto com'è a una logorante ambiguità dall'alternanza fra tratti presidenzialistici e tratti neoparlamentari, che sono propri del sistema della V Repubblica. Il Parlamento italiano è ancora in bilico fra il modello assembleare disegnato negli anni sessanta e settanta e le riforme regolamentari in senso maggioritario avviate con le riforme

degli anni ottanta e le altre che saranno prevedibilmente sollecitate dalle riforme elettorali degli anni novanta.
È opinione diffusa che quello americano sia un parlamento forte. Se l'assenza di poteri di indirizzo politico del Congresso rende più liberi i parlamentari da vincoli verso il governo, accentuandone i poteri di controllo, tuttavia ciò indebolisce, per i motivi indicati sopra, sia l'esecutivo sia il Congresso stesso, reso più permeabile agli interessi particolari, settoriali e territoriali, e afflitto - secondo la letteratura americana - da una endemic weakness (v. Sundqvist, 1981; v. Fabbrini, 1993). Se nel modello Westminster i parlamentari della maggioranza devono subire il controllo del comitato direttivo della stessa, che siede al governo, si tratta pur sempre di un parlamento che possiede un necessario sense of direction e che consente all'opposizione di porsi quale strumento di controllo e quale soggetto alternativo al governo in carica. Se non è lieve l'azione dei whips, le cosiddette 'fruste', nell'imporre la disciplina di gruppo, è anche vero che è possibile per molte materie il free vote sganciato dalla disciplina. E del resto nelle materie che investono la responsabilità del governo l'alternativa alla disciplina è offerta o dall'incoerenza dell'azione del governo o dall'emarginazione del parlamento dalle decisioni politiche più rilevanti.
La storia qui ripercorsa ci insegna che la capacità di incidenza delle istituzioni parlamentari è legata al tipo di rapporto che si è instaurato, dopo l'allargamento del suffragio, con i partiti politici. Essi sono stati talvolta canale di collegamento con la società ed elemento di arricchimento del parlamento stesso, talvolta hanno contribuito a depotenziare l'attività. Ogni fattore che indebolisce le forme e i luoghi dell'organizzazione politica della società incide negativamente sulle stesse istituzioni parlamentari.

ELEZIONI

Enciclopedia delle scienze sociali (1993)

di Domenico Fisichella e Giacomo Sani

Sistemi elettorali

di Domenico Fisichella

Sommario: 1. Introduzione. 2. Varietà di sistemi elettorali. 3. Le operazioni dell'ingegneria elettorale. 4. Sistemi partitici e sistemi elettorali. 5. Alla radice delle riforme elettorali. □ Bibliografia.

1. Introduzione

L'azione del votare ricorre in almeno tre fattispecie fondamentali. Si può votare, e si vota, per assumere decisioni all'interno di un organismo collegiale, sia esso elettivo oppure no. Si può votare, e si vota, per eleggere un organismo collegiale. Infine si può votare, e si vota, per eleggere una carica monocratica, cioè monopersonale: il priore di un ordine religioso, il segretario generale di un'associazione, il sindaco, il leader di un partito, il presidente della repubblica. Quando si fa riferimento alla problematica dei sistemi elettorali, il richiamo va alle due ultime fattispecie, con particolare riguardo all'elezione dell'organismo collegiale, in genere una qualche assemblea rappresentativa operante a vario livello, locale, regionale, centrale.

Nel caso delle cariche monopersonali l'elezione può essere diretta, se vi è chiamato l'elettorato popolare in prima persona, oppure può essere indiretta, se gli elettori popolari designano dei 'grandi elettori' che a loro volta scelgono una persona per la carica in palio, ad esempio la presidenza della repubblica (altro è il caso se il presidente è eletto dal parlamento nazionale, eventualmente integrato nella sua composizione, come in Italia). Nell'evenienza di elezione diretta è ipotizzabile un solo turno di elezione, e allora la carica è attribuita a maggioranza relativa. Se viceversa è prevista la maggioranza assoluta e nessun candidato la consegue, si fa ricorso a un secondo turno che decide a maggioranza relativa. Non è necessario soffermarsi oltre sui criteri di elezione degli organi monocratici. Assai più importante invece, come accennato sopra, è il discorso per quanto riguarda l'elezione di assemblee e camere rappresentative. E d'ora in avanti si farà riferimento solo a questo versante analitico.

2. Varietà di sistemi elettorali

Il sistema elettorale è un meccanismo per la traduzione dei voti in seggi. Il dibattito su tale strumento istituzionale è molto antico. Per limitarci ad alcuni cenni relativi al mondo moderno, ove esso ha assunto uno speciale rilievo per l'emergenza e poi l'affermazione delle democrazie rappresentative, ricorderemo anzitutto che Montesquieu diceva che la legge del voto è per le democrazie ciò che la legge della successione ereditaria è per le monarchie, così sottolineando l'importanza focale di tale elemento per la vita e il funzionamento di quei sistemi politici. In epoca successiva si colloca il dibattito tra John Stuart Mill e Walter Bagehot. Il primo nella sua opera sul governo rappresentativo (1861) prende posizione a favore del progetto di riforma elettorale presentato due anni avanti da Thomas Hare, e mirante a modificare il sistema elettorale britannico mediante una tecnica proporzionalista di voto singolo trasferibile. Il secondo nel suo saggio sulla costituzione inglese (1867) polemizza con la linea milliana e si dichiara a sostegno del criterio maggioritario.

La controversia tra Mill e Bagehot suggerisce chiaramente che la traduzione dei voti in seggi può avvenire secondo modalità assai diverse, che vanno da un massimo a un minimo di proporzionalità. In questo senso si distingue di solito tra formule elettorali proporzionali, maggioritarie e miste. Ma si deve subito avvertire che il genus proporzionale conosce numerose species, e altrettanto vale per il genus maggioritario. Così, ad esempio, secondo Ferdinand Hermens già prima della guerra 1914-1918 era possibile contare qualcosa come trecento varietà di sistemi elettorali a rappresentanza proporzionale (v. Hermens, 1951). Anche senza rifare i conteggi, è certo che il numero dei sistemi elettorali, proporzionali o maggioritari, è rilevante: qui basterà richiamare i tipi più consueti, e comunque tecnicamente o storicamente degni di menzione. Si avverte preliminarmente che il riferimento va sempre a sistemi elettorali competitivi, precisando che in un sistema di partiti una formula elettorale è competitiva allorché non impedisce a un partito già minoritario quanto a voti di conquistare la maggioranza dei voti, e inoltre allorché non impedisce la traduzione di tale maggioranza di voti in una maggioranza di seggi. In termini più generali, è competitiva ogni formula la quale non predetermina l'impossibilità che una minoranza diventi maggioranza (v. Fisichella, 1970 e 1982).

Il plurality system è il sistema adottato per l'elezione dei Comuni in Gran Bretagna, della Camera dei rappresentanti negli Stati Uniti e in Nuova Zelanda, della Camera dei Comuni in Canada e dell'Assemblea rappresentativa nel Sudafrica. La sua meccanica si riassume nella formula first-past-the-post. Esso, cioè, è un sistema maggioritario a collegio uninominale, per il quale è sufficiente la maggioranza relativa dei voti validi perché il candidato sia eletto. In termini generali, vale ricordare che si parla di maggioranza relativa allorché un candidato o una lista superano ciascun altro candidato o lista di almeno un voto. Ad esempio, se ipotizziamo tre candidati e cento voti, per parlare di maggioranza relativa è sufficiente che il candidato A ottenga 34 voti, contro i 33 di ciascuno dei candidati B e C. Si parla invece di maggioranza assoluta allorché un candidato o una lista ottengono la metà più uno dei voti. Dati cento voti, il numero di consensi necessario e sufficiente per configurare la situazione di maggioranza assoluta è 51. Infine, si parla di maggioranza qualificata allorché la maggioranza assoluta dei voti deve configurare altresì un qualche ulteriore requisito: ad esempio, allorché si richiede non soltanto la maggioranza assoluta dei voti espressi, ma che tale cifra rappresenti altresì la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto.

In Australia la Camera dei rappresentanti è eletta con un sistema di voto alternativo in collegi uninominali e a maggioranza assoluta. Ma il voto alternativo è applicabile anche a circoscrizioni plurinominali (plurinominale è il collegio che elegge più rappresentanti, uninominale è il collegio che elegge un solo rappresentante), e quello plurinominale è stato il metodo di elezione del Senato australiano dal 1919 al 1949 (si avverte che, salva diversa indicazione espressa, il riferimento è sempre ai sistemi elettorali per le Camere basse dei vari paesi: ovviamente, in caso di rappresentanza monocamerale, la normativa è quella relativa all'unica Camera). Il voto alternativo o preferenziale è una modalità di scrutinio maggioritario che combina in un solo turno di votazione gli effetti dei due turni: oltre che in Australia, è stato utilizzato per qualche tempo in Canada. "Ogni elettore vota per un candidato, ma in pari tempo indica gli altri candidati che hanno la sua seconda preferenza, terza preferenza, e così via, fino all'esaurimento del numero dei candidati presenti. Se un candidato ottiene la maggioranza assoluta dei voti in prima preferenza, è proclamato eletto. In caso contrario si elimina il candidato che ha il minor numero di prime preferenze, tenendo tuttavia conto delle seconde preferenze indicate sulle sue schede. Tali seconde preferenze sono riportate sugli altri candidati. Se nessun candidato ha ottenuto la maggioranza richiesta, si passa alle terze preferenze, e via di seguito.

Esempio: si abbiano un collegio uninominale, quattro candidati e 50.000 suffragi espressi. La maggioranza assoluta è di 25.001 preferenze. Si immagini che lo spoglio delle prime preferenze dia il seguente risultato: Brown, 20.000; Black, 14.000; White, 10.000; Green, 6.000. Si ripartiscono ora le seimila schede di Green tenendo conto delle seconde preferenze indicate, in ipotesi: Brown, 5.500; Black, 400; White, 100. Si aggiungono tali voti alle prime preferenze e Brown è eletto con 25.500 voti contro 14.400 di Black e 10.100 di White" (v. Cotteret ed Émeri, 1978).

Per l'ampiezza dell'arco storico abbracciato, l'esperienza più rilevante di doppio turno è quella compiuta dalla Francia, la quale ha fruito di tale sistema durante il Secondo Impero, poi dal 1873 al 1936 (salve le elezioni del 1919 e del 1924 che si tennero con un sistema misto il quale tenta di conciliare scrutinio di lista e formula maggioritaria assoluta), e ne fruisce attualmente (1993) avendolo la V Repubblica riadottato a partire dalle elezioni per l'Assemblea nazionale del 23-30 novembre 1958. Si tenga peraltro presente che con la legge 10 luglio 1985, n. 85-690, è stato introdotto per l'elezione dei deputati un sistema a scrutinio di lista e rappresentanza proporzionale alla più forte media, senza panachage né voto preferenziale, nonché con una clausola di esclusione che ammette alla ripartizione dei seggi solo le liste che abbiano ottenuto almeno il 5% dei suffragi espressi, nell'ambito di circoscrizioni corrispondenti ai dipartimenti. Sulla base di tale legge si sono svolte le elezioni dell'Assemblea nazionale in data 16 marzo 1986. Il sistema maggioritario a doppio turno è stato reintrodotto con due successive leggi (rispettivamente in data 11 luglio e 24 novembre 1986), mantenendo fermo il numero dei deputati, elevato nel 1985 da 491 a 577, e provvedendo a un nuovo ritaglio territoriale dei collegi. Col doppio turno si sono così svolte le elezioni politiche del 5-12 giugno 1988. Si precisa che per panachage s'intende un metodo di votazione secondo il quale l'elettore può inserire in una data lista elettorale uno o più nomi di un'altra lista: in altre parole, se è previsto il panachage l'elettore può votare per la lista A inserendovi uno o più nomi di candidati inclusi nella lista B.

Oltre che in Francia, il doppio turno è stato utilizzato in Austria, Belgio, Germania, Italia, Norvegia, Olanda, Spagna, Svizzera, solitamente in periodi precedenti l'introduzione di formule di rappresentanza proporzionale. Nel sistema a doppio turno l'elezione può avere luogo sia in collegi uninominali, sia in collegi plurinominali. Complessivamente, sul piano storico questa seconda evenienza è la meno consueta. È sufficiente illustrare perciò la meccanica del sistema nei collegi uninominali. L'elezione al primo turno richiede di solito

la maggioranza assoluta dei voti validi espressi nel collegio. Talvolta, peraltro, si può esigere un quorum minore: così, agli esordi del sistema a doppio turno sulla scena francese, per essere promossi al primo turno bastava il conseguimento di un suffragio pari a un ottavo del numero degli iscritti a votare. D'altra parte, talora si richiede che la maggioranza assoluta dei voti espressi rappresenti altresì un certo quorum di iscritti a votare. È così nella V Repubblica, la quale esige per l'elezione al primo turno, oltre alla maggioranza assoluta dei voti espressi, che tale maggioranza costituisca un quorum non inferiore a un quarto degli iscritti.

Se nessun candidato ottiene la prescritta maggioranza, si procede a una seconda votazione, di solito una o due settimane dopo. L'ammissione al secondo turno può essere variamente regolata. È possibile che essa sia consentita soltanto ai due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti al primo turno, e si avrà allora il ballottaggio propriamente detto. Oppure può esserne riconosciuto il diritto a tutti i candidati che hanno conseguito al primo turno una certa percentuale di suffragi: ad esempio, come prevede l'attuale legislazione francese, pari al 12,5% degli aventi diritto al voto. Talvolta non è neppure esclusa la possibilità d'inserire candidati non presentati al primo turno, al posto di altri ritiratisi. Infine, può venire ammessa la ripresentazione di tutte le candidature proposte al primo turno, senza esclusioni.

Per ottenere il seggio al secondo turno è sufficiente la maggioranza relativa dei voti validi.Il voto singolo trasferibile, o quota system, in vigore tra l'altro dal 1922 nella Repubblica d'Irlanda, costituisce una variante del sistema elaborato da Hare: la differenza principale rispetto a esso è che mentre per la versione proposta da Hare l'intero territorio nazionale doveva costituire un'unica circoscrizione, l'Irlanda è invece divisa in numerose circoscrizioni plurinominali di piccole dimensioni (tre-cinque seggi). La formula adottata nel caso irlandese assume che per essere eletto ciascun candidato debba conseguire una quota di voti data dalla divisione della somma dei voti validi espressi nel collegio per il numero dei seggi da attribuire aumentato di uno, nonché dall'aggiunta di un'ulteriore unità alla cifra così ottenuta. Ad esempio, se i seggi del collegio sono cinque e i voti validi sono 6.000, la quota si ha dividendo 6.000 per cinque più uno, ottenendo perciò 1.000, e aggiungendo ulteriormente a questa cifra un'unità: il quoziente è perciò 1.001.

Appena un candidato raggiunge la quota minima, i suoi voti eccedenti vengono attribuiti sulla base delle "successive preferenze segnate sulla scheda dall'elettore" (v. Lanchester,

1981).Il sistema del voto multiplo - impropriamente detto block vote - prevede l'attribuzione a ciascun elettore di un numero di voti pari al numero dei seggi da assegnare nel collegio. Tali voti vanno distribuiti tra candidati diversi, la cui elezione avviene a maggioranza relativa.

Usato ancora in Gran Bretagna fino al 1945 nei collegi binominali, il voto multiplo ha trovato altresì applicazione in Grecia per designare la Camera dei deputati in vari periodi, e in Turchia per l'elezione dell'Assemblea nazionale. A differenza del voto multiplo, il sistema del voto limitato - impiegato in Gran Bretagna dal 1868 al 1880 per l'elezione ai Comuni di quaranta rappresentanti in tredici circoscrizioni (dodici trinominali e una, la City of London, quadrinominale) e agli inizi del XX secolo in Portogallo e Spagna - attribuisce a ciascun elettore un numero di voti minore, solitamente di una unità, del numero dei deputati da eleggere nella circoscrizione: ad esempio, in una circoscrizione quadrinominale ciascun elettore dispone di tre voti, da attribuire a candidati diversi. Anche qui la promozione dei candidati avviene a maggioranza relativa. Quanto al voto cumulativo, adottato per l'elezione della Camera dei rappresentanti nello Stato americano dell'Illinois, esso costituisce un'altra variante del voto multiplo: qui ogni elettore dispone di tanti voti quanti sono i seggi da distribuire nel collegio, e può cumulare anche tutti questi voti su un unico candidato, per la cui vittoria, di nuovo, sarà sufficiente una maggioranza relativa. La ratio di molte di queste formule di voto è quella di assicurare o almeno agevolare una rappresentanza delle minoranze pur in costanza di una attribuzione dei seggi su base maggioritaria.

Largamente adottato è ormai il sistema proporzionale a scrutinio di lista, ovviamente in circoscrizioni plurinominali che possono essere anche molto ampie, fino al punto che talvolta (Israele, Olanda) l'intero territorio nazionale costituisce un'unica circoscrizione. Formule proporzionali usano ormai Austria e Belgio, Finlandia e Islanda, Norvegia e Portogallo, Spagna e Grecia, Svizzera e Danimarca, Svezia e Italia (fino al 1993). Esistono più versioni di tali formule (d'Hondt, Hagenbach-Bischoff, SainteLaguë, per citare le più diffuse), talvolta con l'aggiunta di una clausola di sbarramento (tra gli altri paesi, in Danimarca, Spagna, Svezia) che esclude dal riparto dei seggi le liste che a livello nazionale, o meno frequentemente a livello circoscrizionale, non raggiungono una certa soglia di voti, in genere tra il 2 e il 5%: ma la clausola di sbarramento può accompagnare anche formule elettorali maggioritarie, come abbiamo visto nel caso francese per il passaggio dal primo al secondo turno, limitato ai candidati che ottengono il consenso del 12,5% degli aventi diritto.

Il sistema proporzionale più elementare consiste nel distribuire i seggi determinando il cosiddetto 'quoziente naturale', ottenuto dividendo il numero dei voti conseguiti complessivamente dalle varie liste nella circoscrizione per il numero dei seggi da attribuire nella circoscrizione stessa. Se, ad esempio, il totale dei voti conseguiti dalle liste in una circoscrizione è 300.000 e i seggi da attribuire sono quattro, il quoziente naturale è 75.000.

Per attribuire i seggi alle singole liste, si vede quante volte 75.000 sta nel voto di ciascuna lista. Se la lista A ottiene 160.000 voti, la lista B raccoglie 78.000 voti e la lista C ne ha 62.000, due seggi vanno alla lista A (75.000 per due, con un resto di 10.000 voti), un seggio va alla lista B (con un resto di 3.000 voti), il quarto seggio non viene attribuito a livello circoscrizionale, e la lista C ha un resto di 62.000 voti. Ma il quoziente può essere anche determinato dividendo i voti per il numero dei seggi della circoscrizione aumentato convenzionalmente di una o più unità: ad esempio, n + 1 (metodo Hagenbach-Bischoff, dal nome del professor Eduard Hagenbach-Bischoff, che lo ha proposto), oppure n + 2, come nella normativa italiana. I seggi non attribuiti a livello circoscrizionale (in caso di molteplicità di circoscrizioni) possono venire distribuiti ricalcolando a livello nazionale, o sulla base dei voti totali delle liste o in base ai resti, un nuovo quoziente, con modalità analoghe o diverse rispetto al quoziente circoscrizionale: è possibile, infatti, che si usi n + 2 a livello circoscrizionale e invece n + 3 a livello centrale. Ma il riparto di tutti i seggi a livello circoscrizionale può anche essere ottenuto integrando, in una logica di forme miste (del resto frequenti), un metodo con un altro.

Senza ricorrere a un quoziente calcolato a livello nazionale e senza altresì ricorrere a forme miste, si può anche pervenire all'attribuzione di tutti i seggi a livello circoscrizionale con molti metodi. Illustriamone alcuni. Il metodo d'Hondt (dal nome del professor Victor d'Hondt) consiste nella divisione delle singole cifre elettorali dei partiti per la serie di numeri successivi 1, 2, 3, 4, 5, e così avanti, finché necessario. Anche il metodo Sainte-Laguë (dal nome di André Sainte-Laguë) consiste in una divisione del genere, ma la successione è del tipo 1, 3, 5, 7, 9. Facciamo il caso di tre liste, la A con 200.002 voti, la lista B con 100.000 e la C con 99.000 voti, e tre seggi da attribuire.

Con il metodo d'Hondt si avrebbe la distribuzione della tab. I, ove i numeri tra parentesi indicano i seggi attribuiti e la sequenza nell'attribuzione (il primo seggio ad A, il secondo seggio ancora ad A, il terzo seggio a B).Con il metodo Sainte-Laguë si avrebbe, invece, la distribuzione della tab. II. In questo caso il primo seggio andrebbe ad A, il secondo a B, il

terzo alla lista C.Per un ulteriore approfondimento, vediamo adesso un esempio più complesso, ipotizzando sei liste concorrenti (lista I con 250.000 voti; II con 100.000 voti; III con 85.000 voti; IV con 130.000 voti; V con 12.000 voti e VI con 31.000 voti) e dodici seggi da ripartire (v. Schepis, 1955). Vediamo adesso nella tab. III il riparto col metodo d'Hondt (i numeri in corsivo sono le cifre elettorali che non ottengono seggi, i numeri tra parentesi indicano la sequenza dei seggi attribuiti).Passiamo adesso nella tab. IV al riparto con il metodo Sainte-Laguë, considerando sempre lo stesso numero di liste e la stessa distribuzione dei voti.

Altri due metodi che merita ricordare sono quello della media più forte (o più alta), e quello del resto più forte. Il sistema della media più forte, applicato nella consultazione elettorale francese del 16 marzo 1986, funziona in questo modo: una volta ottenuto per ciascuna circoscrizione il rispettivo quoziente naturale (dividendo il numero totale dei voti espressi nella circoscrizione per quello dei seggi), si ha una prima distribuzione dei seggi alle liste in ragione dei voti ottenuti da ciascuna. Per l'attribuzione dei seggi residui si aggiunge a ogni lista una unità al numero dei seggi fin qui conseguiti (se la lista non ha finora conseguito alcun seggio si ha 0 + 1), e si divide nuovamente il totale dei voti di ciascuna lista per il numero così ottenuto. La lista che ha la media più forte ottiene il seggio residuo, e poi così di nuovo, finché tutti i seggi residui non siano stati assegnati.

Esempio. Si abbia una circoscrizione con cinque seggi e un totale di 200.000 voti espressi. Si abbiano quattro liste: la A con 86.000 voti, la B con 56.000, la C con 38.000, la D con 20.000. Il quoziente elettorale (naturale) è di 40.000 (200.000 : 5). Sulla base di tale quoziente alla lista A vanno due seggi, con un resto di 6.000 voti, alla lista B un seggio con un resto di 16.000 voti, alla lista C nessun seggio e 38.000 voti di resto, alla lista D nessun seggio e 20.000 voti di resto. Rimangono dunque da attribuire due seggi. Adesso si ripete l'operazione aumentando di una unità il numero dei seggi riferiti a ciascuna lista (A, 2 + 1; B, 1+ 1; C, 0 + 1; D, 0 + 1) e si dividono i voti di ciascuna lista per il numero dei seggi riferiti alla stessa lista. Si ha così per la lista A, 86.000 : 2 + 1, pari a una media di 28.666; per la lista B, 56.000 : 1 + 1, pari a una media di 28.000; per la lista C, 38.000 : 0 + 1, pari a 38.000; per la lista D, 20.000 : 0 + 1, pari a 20.000. Il quarto seggio è assegnato alla lista C. Rimane il quinto e ultimo seggio. Si ricomincia l'operazione, tenendo conto della già avvenuta attribuzione del quarto seggio. Lista A, 86.000 : 2 + 1 = 28.666; lista B, 56.000 : 1 + 1 = 28.000; lista C, 38.000 : 1 + 1 = 19.000; lista D, 20.000 : 0 + 1 = 20.000. Il quinto

seggio è ottenuto dalla lista A, che ha la media più forte.Quanto al metodo del resto più forte, esso procede attribuendo in una fase iniziale i seggi in base al quoziente naturale. Nell'esempio numerico già utilizzato, la lista A prende i soliti due seggi, con un resto di 6.000 voti, la lista B un seggio, con un resto di 16.000, la lista C nessun seggio e un resto di 38.000 voti, la lista D nessun seggio e un resto di 20.000 voti. Rimangono da attribuire appunto due seggi, che vanno alle liste con i resti più forti: rispettivamente, un seggio alla lista C e uno alla lista D. Basta una rapida comparazione tra questi due esempi per cogliere la ratio politica che sta alla base della scelta dell'uno o dell'altro metodo. A parità di ogni altra condizione, constatiamo che con il metodo della media più forte la lista relativamente più votata, cioè la lista A, ottiene tre seggi su cinque, mentre con il metodo del resto più forte la lista A ottiene due seggi. Nel primo caso, cioè, si ha una minore 'frazionalizzazione' del sistema partitico e una maggiore gratificazione rappresentativa del partito relativamente più votato. Si avverte che per frazionalizzazione si intende la misura di dispersione della forza competitiva, elettorale e/o parlamentare, fra tutti i partiti in contesa.

L'idea di frazionalizzazione si compone di due concetti base: il numero delle quote partitiche e l'uguaglianza relativa di queste quote (a livello elettorale e/o parlamentare: lo scarto eventuale tra dimensione elettorale e dimensione parlamentare rinvia al ruolo, più o meno distorsivo, delle formule di voto nella traduzione dei consensi popolari in seggi rappresentativi). Un sistema 'non frazionalizzato' ha una sola quota, che esaurisce l'intero ammontare del potere competitivo: abbiamo qui il sistema a partito unico, il quale non comporta relazioni competitive. All'estremo opposto, un sistema altamente frazionalizzato ha un gran numero di quote di grandezza all'incirca uguale, talché nessuna di esse configura una quota rilevante dell'intero ammontare della forza (cioè dei voti e/o dei seggi). Stavolta siamo in presenza di un caso estremo di 'multipartitismo', qualcosa come dieci partiti ciascuno dei quali consegue circa un decimo del voto totale. E vale ribadire che la frazionalizzazione non va identificata con il numero dei partiti. L'uguaglianza relativa delle quote partitiche, qualunque sia il loro numero, è altresì parte integrante del concetto. Si considerino ad esempio due sistemi con tre partiti ciascuno. Il sistema 1 vede il partito A con l'80% dei voti, il partito B con il 12%, il C con l'8%. Nel sistema 2, invece, il partito A consegue il 34% dei voti, il B il 33 e il C anch'esso il 33. Entrambi i sistemi comprendono tre partiti o, più esattamente, tre quote del voto totale. Ma il sistema 2 è molto più

frazionalizzato: le tre quote sono pressoché uguali, per cui nessuna di esse si avvicina al voto totale (v. Rae, 1967).

L'elezione del Bundestag della Repubblica Federale di Germania è disciplinata dalla legge del 7 maggio 1956 (la quale si rifà in parte a normative del 1949 e del 1953). Tale legge prevede che il territorio elettorale sia diviso in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi che compongono il Bundestag, e che a ciascun elettore siano affidate due specie di voto nella stessa scheda. In ogni collegio uninominale ciascun partito presenta il proprio candidato; risulta vincente chi consegue la maggioranza relativa dei voti validi espressi nel collegio. Per assegnare l'altra metà dei seggi l'elettore utilizza il secondo voto, che sarà dato questa volta a liste di partito presentate in ciascun Land; ma poiché è ammesso il collegamento delle liste di uno stesso partito presenti in più Länder, si avranno in pratica liste nazionali per ciascun partito. In questa seconda parte del procedimento l'assegnazione dei mandati per ogni partito, eseguita su basi proporzionali con il metodo d'Hondt, poi dal 1985 con la formula Hare-Niemeyer, che combina quoziente naturale e metodo del resto più alto, viene fatta con riferimento al numero totale dei seggi che compongono il Bundestag, non perciò solo con riferimento alla metà. Questo significa che, se un partito ottiene nei collegi uninominali un numero di seggi minore di quanti gliene assegna globalmente il calcolo proporzionale, viene reintegrato di tanti seggi quanti ne occorrono a ricondurre il rapporto tra voti e seggi su un piano di proporzionalità.

Tuttavia, se un partito ottiene nello scrutinio uninominale un numero di seggi non minore, ma maggiore di quanti gliene consentirebbe una distribuzione proporzionale, non perde ma conserva tali 'mandati in eccedenza', per cui il numero finale dei deputati al Bundestag può talvolta essere alquanto più alto del doppio del numero dei collegi uninominali. Per fare un esempio, il Bundestag eletto nel 1961 si componeva di 499 membri, invece dei 494 che costituivano allora il totale 'normale', senza contare i 22 deputati di Berlino occidentale senza diritto al voto. Altra particolarità della legge elettorale tedesca è la presenza della Sperrklausel, clausola di esclusione (o di sbarramento), per la quale non sono ammessi al riparto dei seggi su base proporzionale quei partiti che ottengono un suffragio su scala nazionale inferiore al 5% (solo nell'elezione del 1990 fu sufficiente il 5% in uno dei territori dei due vecchi Stati ora unificati), ovvero i cui candidati non sono riusciti a conquistare la maggioranza in almeno tre collegi uninominali. La clausola di esclusione non si applica a liste di partiti che rappresentano minoranze nazionali.

3. Le operazioni dell'ingegneria elettorale

Se il sistema elettorale è un meccanismo per la traduzione dei voti in seggi, risulta agevole constatare, da quanto si è visto nel capitolo precedente, che i modi di tale traduzione sono assai differenti: una cosa è il comportamento del plurality system, altra cosa è il comportamento delle formule di tipo proporzionale. Ciò pone il problema delle conseguenze, degli effetti (e correlativamente dei fini) che l'influenza dei sistemi elettorali ha sul processo politico, a vario livello.

In altri termini, esiste un ruolo di 'ingegneria' politica delle diverse formule elettorali. E per meglio penetrare tale ruolo ingegneristico, cioè l'attitudine dei sistemi elettorali a produrre certi effetti, occorre avere presente che tre sono le possibili operazioni riferibili ai sistemi elettorali: 1) manipolazione delle scelte dell'elettore; 2) sotto- o sovrarappresentazione dei partiti; 3) influenza sul numero dei partiti. In considerazione di ciò, i quesiti relativi al ruolo ingegneristico del sistema elettorale verteranno su cosa fa in questi tre settori il sistema elettorale. Più specificamente, ci si chiederà: 1) se e quanto il sistema elettorale manipola le scelte dell'elettore; 2) se e quanto il sistema elettorale sotto- o sovrarappresenta i partiti; 3) se e quanto il sistema elettorale incide sul numero dei partiti (v. Fisichella, 1970 e 1982).

Prima di entrare nel merito, un'avvertenza lessicale. Per sovrarappresentazione s'intende che un partito ottiene una percentuale di seggi superiore alla percentuale dei voti conseguiti. Per sottorappresentazione s'intende, ovviamente, il contrario. Per dis-rappresentazione s'intende la distorsione complessiva nel rapporto voti/seggi, indipendentemente dalla precisazione su quale partito sia sottorappresentato e quale sovrarappresentato. Veniamo adesso al dunque. Qui occorre distinguere tra influenza dei sistemi elettorali a livello di circoscrizione o collegio o distretto (le tre parole rinviano agli usi linguistici dei vari paesi) e influenza a livello di sistema politico generale. La distinzione va sempre tenuta presente, anche se i nessi tra i due livelli sono continui.Prima di approfondire questo argomento, merita peraltro richiamare due pratiche operanti a livello di collegio e che, pur non investendo le formule elettorali in quanto tali, sono tuttavia in grado di produrre effetti significativi in sede politica.

La prima pratica, detta del gerry-mandering (dal nome del governatore del Massachusetts, Elbridge Gerry, che la adottò nel 1812), consiste nel ritagliare i collegi secondo linee territoriali tali da far trovare i sostenitori del partito che promuove il ritaglio - evidentemente si tratta di un partito in grado di farlo, in quanto al potere - in quei collegi dove il loro apporto vale a spostare la maggioranza nel senso desiderato. Tale pratica esige la contiguità di un collegio sicuro per il partito che vuole porla in atto (cioè di un collegio che sia tradizionalmente appannaggio di questo con largo scarto di voti) con un collegio marginale, vale a dire nel quale la differenza con i suffragi del partito avversario sia numericamente modesta.

Esempio. Dati i partiti A e B nei collegi uninominali x e y, supponiamo che nel collegio x il partito A ottenga 8.000 voti e 2.000 ne raccolga il partito B, mentre nel collegio y la distribuzione sia, rispettivamente, di 4.500 e 5.500 voti. Il collegio y, dunque, è un collegio marginale. Orbene, se il partito A è nelle condizioni politiche di poter operare il ritaglio dei collegi, qui gli si offre un'occasione propizia per sbaragliare l'avversario B. Infatti, se il ritaglio territoriale è fatto in modo da trasferire, per indicare una cifra, 4.000 elettori per collegio, poiché l'elettorato originariamente nel collegio x è diviso secondo un rapporto di otto a due a favore del partito A, nel collegio y saranno immessi 3.200 elettori del partito A e 800 del partito B. Viceversa, siccome l'elettorato originario del collegio y è distribuito secondo una proporzione di 4,5 a 5,5 a favore del partito B, il gerry-mandering trasferirà nel collegio x un numero di elettori del partito A pari a 1.800 e 2.200 del partito B. La nuova distribuzione sarà, perciò, nel collegio x di 6.600 voti al partito A e 3.400 al partito B, nel collegio y di 5.900 voti al partito A e di 4.100 al partito B, con la conseguenza che entrambi i seggi vengono vinti dal primo partito.Come è evidente, il gerry-mandering opera nel senso della sotto- e sovrarappresentazione dei partiti.

Ma esiste un'altra strada, in un certo modo uguale e contraria alla prima, per arrivare al medesimo risultato. Mentre il gerry-mandering consiste nel modificare i confini dei collegi, questa seconda via consiste invece nel non modificare, nel tempo, la distribuzione territoriale dei collegi. Perché tale indirizzo dia i suoi frutti è necessaria una condizione: che si verifichi un'espansione demografica in quei collegi nei quali è più forte la presenza del partito che si vuole sottorappresentare, rispetto ai collegi compresi nelle roccaforti dei partiti che intendono conservare la preminenza parlamentare. Un esempio clamoroso di tattica dello status quo si è avuto nell'Impero germanico contro il Partito Socialdemocratico.

La legge elettorale dell'Impero, ove si votava con un sistema a doppio turno in collegi uninominali, prevedeva l'elezione di un deputato ogni 100.000 abitanti o frazione superiore a 50.000. "L'aumento del numero dei deputati in seguito all'incremento della popolazione dovrà essere determinato per legge" (art. 5, legge 1869). E il fatto è che non solo dal 1874 al 1912 il numero dei deputati al Reichstag rimase invariato a quota 397, ma - quel che più conta ai fini della sottorappresentazione - invariata rimase la distribuzione territoriale dei collegi. Così, nelle elezioni del 1912 solo 97 dei 397 collegi comprendevano una popolazione rispondente numericamente alle disposizioni di legge. Negli altri 300 lo scarto andava, per ricordare due soli casi, dai 46.650 abitanti del collegio di Schaumburg-Lippe al 1.282.000 abitanti del collegio di Teltow-Charlottenburg di Berlino.

Ma quale fattore ha determinato questa situazione di squilibrio demografico dei collegi elettorali? La crescente industrializzazione del paese, con la conseguente concentrazione di grandi masse nei centri urbani e il progressivo deflusso di manodopera dalle campagne. Orbene, una redistribuzione dei collegi secondo il movimento della popolazione avrebbe comportato l'attribuzione di un maggior numero di seggi alle città e alle zone industriali, ove più massiccia era la presenza del Partito Socialdemocratico, a tutto danno degli altri partiti - soprattutto conservatori e cattolici - largamente votati nelle campagne. Ciò spiega perché i partiti avvantaggiati dallo status quo si siano ben guardati dal modificarlo, lasciando sussistere una sottorappresentazione della socialdemocrazia di portata tale che - per citare un caso macroscopico - nel 1907 questo partito con il 29% dei voti, pari alla maggioranza relativa nella consultazione, otteneva solo il 10,8% dei seggi (la sottorappresentazione socialdemocratica derivava però anche dal sistema elettorale di doppio turno).

Dopo aver riferito delle due predette pratiche, una regolarità che va messa in evidenza riguarda l'ampiezza circoscrizionale, cioè il numero dei rappresentanti da eleggere in ciascun collegio, circoscrizione o distretto. Se il collegio è uninominale non ci sono problemi. Se però il collegio è plurinominale, si deve constatare che, a parità di condizioni, più cresce l'ampiezza circoscrizionale, più si accentua l'elemento della proporzionalità nella distribuzione dei seggi e più diminuisce l'attitudine dis-rappresentativa del sistema elettorale.

Ad esempio, se il sistema politico A vota con una certa formula di rappresentanza proporzionale in circoscrizioni che mediamente eleggono tre deputati e il sistema politico B

vota con la medesima formula in circoscrizioni che mediamente eleggono dieci rappresentanti, a parità delle altre condizioni il sistema politico B avrà una distribuzione dei seggi più proporzionale del sistema politico A. Ancora, se il medesimo sistema politico B abbassa a sette l'ampiezza circoscrizionale media, di altrettanto ridurrà il suo tasso di proporzionalità rappresentativa, se lo eleva a quindici accentuerà il suo tasso di proporzionalità. L'incidenza dell'ampiezza circoscrizionale va dunque tenuta sempre in conto quando si affronta la questione del rapporto tra sistemi elettorali e sistemi partitici.

Venendo adesso specificamente alle tre operazioni dell'ingegneria elettorale, per quanto riguarda manipolazione e dis-rappresentazione l'influenza specifica del sistema elettorale è riscontrabile e misurabile sia a livello circoscrizionale sia a livello nazionale. Si consideri, nell'ambito del collegio, il plurality system e lo si raffronti con la formula maggioritaria assoluta.

A parità di condizioni, il primo sistema elettorale è più manipolativo e dis-rappresentativo del secondo. Infatti, dati cento elettori votanti e tre candidati (questo è il numero di candidati necessario e sufficiente per istituire la comparazione tra criterio maggioritario assoluto e criterio maggioritario relativo nel collegio uninominale: se i candidati sono due non si può cogliere la distinzione funzionale tra i predetti criteri), per conquistare il seggio in base al criterio maggioritario relativo bastano 34 voti, e dunque 66 elettori non risulteranno rappresentati. Con il sistema maggioritario assoluto, per ottenere il seggio servono 51 voti, e perciò dis-rappresentazione e manipolazione sono minori. Quanto alle formule di rappresentanza proporzionale, per riprendere il raffronto istituito nel capitolo precedente, a parità di ogni altra condizione, ampiezza circoscrizionale inclusa, la formula della media più forte è più dis-rappresentativa e manipolativa rispetto alla formula del resto più forte. In generale, è evidente che i sistemi maggioritari presentano tendenzialmente un tasso manipolativo e dis-rappresentativo superiore rispetto ai sistemi di rappresentanza proporzionale, e ciò vale a livello di collegio o circoscrizione così come a livello nazionale.

Questa impostazione, peraltro, non dice ancora molto sul terzo interrogativo, quello riferito al numero dei partiti. In tale contesto, infatti, non basta esaminare la funzione di ingegneria elettorale espletata dal sistema elettorale. Occorre aggiungere la funzione ingegneristica espletata dal sistema partitico, la portata reciproca di queste due funzioni e gli effetti sul processo elettorale della interazione tra sistema elettorale e sistema partitico.

4. Sistemi partitici e sistemi elettorali

In questo quadro di relazioni tra sistemi elettorali e sistemi partitici, vi è anzitutto da analizzare la tesi che vede nel bipartitismo il prodotto del sistema maggioritario in collegio uninominale a un solo turno. Si è detto che, così come altre formule maggioritarie, anche questa dis-rappresenta e manipola le scelte degli elettori a livello circoscrizionale. Si può aggiungere adesso che, quanto più in ciascun collegio si delinea una candidatura forte, tanto più un solo altro candidato ha la possibilità di opporsi al primo con prospettiva di successo: è quando un candidato sopravanza con ragguardevole scarto gli avversari che si verifica la necessità di concentrare i voti su un secondo competitore, e solo su di esso, al fine di contendere il collegio con ragionevole aspettativa di vittoria. In sintesi, è solo a livello circoscrizionale, e solo alla condizione competitiva predetta, che il sistema maggioritario in collegio uninominale a un solo turno riduce a due il numero dei candidati. Ma ridurre a due il numero dei candidati a livello di collegio non significa ridurre a due il numero dei partiti a livello nazionale. Più precisamente, è vero che in ciascun collegio l'elettore è 'indotto' dal sistema elettorale a scegliere solo tra due candidati, ma questo non comporta ancora determinare un formato bipartitico su scala nazionale. Infatti, dato ad esempio un parlamento di ottanta seggi, nulla vieta di ipotizzare l'esistenza di dieci partiti dotati ciascuno di una ragguardevole base elettorale in otto collegi uninominali: in tal caso avremmo in parlamento dieci partiti rappresentati da otto deputati l'uno.Sul piano logico, in breve, non ci sono ragioni definitive per assumere che un sistema maggioritario in collegio uninominale a un solo turno basti a produrre da solo un formato bipartitico.

Più in generale, tale conclusione può essere rafforzata osservando che nessun sistema elettorale è in grado di ridurre a due il numero dei partiti su base nazionale, salvo che si presenti una di queste due condizioni: che gli stessi due partiti siano i competitori principali in tutti i collegi del territorio nazionale, oppure che gli stessi due partiti siano i competitori principali in una parte dei collegi del territorio nazionale, mentre i restanti collegi sono divisi in due gruppi - relativamente equilibrati dal punto di vista numerico - in ciascuno dei quali si esercita il predominio di uno dei partiti in oggetto. In altri termini, a chi sostiene che il collegio uninominale a un solo turno 'produce' un formato bipartitico, va risposto che

nell'analisi della fase 'genetica' di un sistema bipartitico non vale tanto guardare al sistema elettorale, quanto al sistema partitico stesso. Nel rapporto tra sistema elettorale e sistema partitico, quest'ultimo è perciò la variabile indipendente: il caso britannico, che è il più emblematico in tema di bipartitismo, mostra che il collegio uninominale viene adottato su basi generali nel 1885, con il Redistribution of seats act, ma il sistema partitico ha in buona misura la sua struttura bipartitica già nel 1867, cioè attorno all'anno che con il secondo Reform act registra un ampliamento del suffragio.

Geneticamente, dunque, il formato bipartitico britannico è ampiamente indipendente dall'influenza del collegio uninominale. E si avverte che la questione generale dell'interazione tra sistemi partitici e sistemi elettorali comporta sempre il riferimento a sistemi partitici strutturati, nei quali cioè i partiti presentano un livello significativo di organizzazione, periferica e centrale, nonché di nazionalizzazione. Se il sistema partitico non è strutturato, non si pone il problema dell'influenza o meno del sistema elettorale sul sistema partitico stesso e in particolare sul numero dei partiti, nel senso che l'influenza (eventuale) rimane limitata al livello circoscrizionale. Questa è allora un'avvertenza che vale con riferimento all'esame di tutti i sistemi partitici: intendiamo sempre, in questo contesto di analisi, sistemi partitici strutturati.

Tornando al tema del collegio uninominale a un solo turno, se esso, come del resto qualunque altro sistema elettorale, non è condizione atta a generare un formato bipartitico, ciò nondimeno il sistema maggioritario in collegio uninominale a un solo turno esercita un ruolo di prim'ordine in relazione a tale formato.

Bisogna però distinguere tra genesi e mantenimento del formato. Per la precisione, il collegio uninominale costituisce lo strumento più idoneo a mantenere bipartitico un sistema politico, date certe condizioni. Tale opera a favore dello status quo bipartitico si realizza in primo luogo attraverso la penalizzazione delle scissioni dei partiti. Inoltre, tale sistema elettorale ostacola fortemente l'emergenza di nuovi partiti, anche se non la preclude del tutto: l'affermazione dei movimenti laburisti testimonia il contrario, ma è anche vero che, ad esempio nel caso britannico, in breve tempo al bipartitismo conservatori/liberali si è sostituito il bipartitismo conservatori/laburisti.

Indicati i principali 'effetti di mantenimento' del collegio uninominale sul formato bipartitico, esistono tuttavia due condizioni che vanificano tale efficacia del sistema

elettorale. La prima è la presenza nel sistema politico di terzi partiti i quali siano l'espressione di forti minoranze irriducibili - solitamente di tipo etnico e/o linguistico e/o religioso - concentrate in una determinata area territoriale. La seconda è la presenza di terzi partiti i quali, senza rappresentare in esclusiva situazioni di status speciale, abbiano comunque sviluppato, soprattutto in politíe di tipo federale, una marcata tradizione a carattere regionale. In entrambi questi casi il collegio uninominale non è in grado di assicurare il mantenimento del formato bipartitico: nulla può contro una minoranza irriducibile e concentrata che, in qualunque momento, decida di organizzarsi in partito; così come nulla può nei confronti di un partito che - per una qualche particolare circostanza - riesca a imporsi e consolidarsi sul piano regionale.

Segnalati efficacia e limiti del collegio uninominale a un solo turno in ordine alla genesi e al mantenimento di un formato numerico bipartitico, il problema successivo riguarda il ruolo di tale sistema elettorale a effetto della dinamica funzionale di tipo bipartitico. In merito va segnalato che il sistema maggioritario uninominale a un solo turno deve essere considerato, in una prospettiva di analisi ad ampio respiro storico, condizione necessaria al funzionamento del sistema politico secondo la logica operativa bipartitica. Infatti, la distribuzione dei voti popolari dimostra che solo grazie alla dis-rappresentazione indotta dalla formula elettorale in questione un partito riesce da solo a ottenere la maggioranza assoluta dei seggi necessaria per governare senza ricorrere a coalizioni parlamentari e governative, e un secondo partito può nutrire l'aspettativa concreta di rotazione al potere, che periodicamente si realizza: i casi britannico, neozelandese, canadese confermano ampiamente sul piano empirico tale impostazione (v. Fisichella, 1982 e 1988).

Si è detto che il collegio uninominale a un solo turno svolge questo ufficio di 'condizione necessaria' in quanto dispiega un'attitudine dis-rappresentativa. Più precisamente, il sistema elettorale maggioritario in collegi uninominali a un solo turno ha come risultato, rispetto ad altre famiglie di sistemi elettorali, di massimizzare gli scarti percentuali tra i voti e i seggi dei partiti in lizza. In virtù di ciò un partito può governare da solo e un altro può nutrire l'aspettativa di alternanza al potere. Circa poi la sovra- e la sottorappresentazione, di solito è sovrarappresentato il partito più votato. Ma non è sempre così. Conosciamo casi di sovrarappresentazione del secondo partito (laburisti inglesi nel 1951, Partito Nazionale Neozelandese nel 1978), e conseguentemente di sottorappresentazione del partito più votato. Un semplice esempio mostra come ciò possa accadere. Si ipotizzi che in nove collegi

il partito A ottenga complessivamente 63 voti, pari a sette voti per collegio, e che in ciascuno degli stessi nove collegi il partito B ottenga cinque voti (complessivamente 45 voti). Il partito A conquista i nove seggi. Si supponga ora che in altri undici collegi il partito A ottenga complessivamente 66 voti, pari a sei voti per collegio, e il partito B consegua in ciascuno degli stessi undici collegi sette voti (complessivamente 77 voti). Il partito B conquista gli undici seggi. Globalmente, con 129 voti (63 + 66) il partito A ottiene nove seggi, mentre il partito B con 122 voti (45 + 77) ne ottiene undici, e governa il paese.Passando adesso alle formule a doppio turno e alla loro incidenza sul numero dei partiti, va osservato che vigendo il doppio turno si sono delineate, nei vari paesi, tutte le possibili classi di formato partitico, dal bipartitismo belga al pluralismo limitato svizzero, al pluralismo estremo della Germania imperiale e dell'Olanda.

Il doppio turno, dunque, di per sé non predispone ad alcun formato specifico, e ciò vale sia in fase di proto-strutturazione sia in fase di avvenuta strutturazione. Non tende a moltiplicare, come sostiene Maurice Duverger, né ha un effetto riduttivo, come sostiene Giovanni Sartori con particolare riferimento alla V Repubblica francese (v. Duverger, 1951; v. Sartori, 1984 e 1987). Esiti in chiave di espansione o contrazione numeriche possono riscontrarsi, ma rinviano essenzialmente alla dinamica indipendente del sistema partitico e, semmai, alla presenza aggiuntiva di clausole di esclusione, le quali attengono alla normativa elettorale, ma non sono una specificità delle formule di doppio turno.

È altresì agevole rilevare che, con una clausola di sbarramento del 12,5% come quella francese attuale, qualunque sistema elettorale, comprese le formule di rappresentanza proporzionale, tende a ridurre il numero dei partiti: nell'Italia di oggi rimarrebbero due o tre partiti, fermo restando il sistema proporzionale.Qual è, allora, l'efficacia del doppio turno, 'cosa fa' tale formula elettorale, in ordine alle tre operazioni ingegneristiche prima elencate? A differenza delle formule a un solo turno, il doppio turno (per sé preso e depurato da eventuali clausole addizionali, che possono esserci o non esserci) non ha apprezzabili effetti sul numero dei partiti. Non è univocamente moltiplicatore o riduttivo, anche se aumento o riduzione possono verificarsi in vigenza del doppio turno. Ma se ciò accade, nel rapporto tra sistema elettorale e sistema partitico (fatte salve perciò ulteriori interferenze, ad esempio connesse al sistema costituzionale) la variabile indipendente è piuttosto il sistema partitico.

Quanto alle altre due operazioni, il doppio turno ha una marcata efficacia manipolativa e dis-rappresentativa. E circa quest'ultimo aspetto la sua più importante peculiarità è che esso

tende a sottorappresentare costantemente - anche se in misura variabile con riferimento a una molteplicità di circostanze - i partiti antisistema (percepiti tali), poiché induce i partiti avversari, che nel primo turno hanno presentato nei vari collegi ciascuno la propria candidatura, a concordare collegio per collegio candidature comuni al secondo turno, concentrando su di esse i voti e così sopravanzando le candidature del partito antisistema.

Venendo infine alle formule di rappresentanza proporzionale, ancora una volta emerge il problema dell'efficacia, del 'cosa fanno'. In generale, più una formula elettorale contiene elementi di proporzionalità, e più è applicata in circoscrizioni di ampiezza rilevante, meno essa manipola e dis-rappresenta. In questo senso, la formula che combini il massimo di proporzionalità con il massimo di ampiezza circoscrizionale 'non fa' nulla: si limita a fotografare - ovviamente con l'esattezza di cui uno strumento riduttore è capace - la distribuzione dei voti tra le liste per tradurla in un'analoga distribuzione dei seggi. Quando perciò si afferma che la rappresentanza proporzionale ha un effetto moltiplicatore del numero dei partiti, si dice cosa inesatta: infatti, più un sistema proporzionale include elementi di proporzionalità, più si limita a registrare quanto accade nel sistema partitico, senza esplicare efficacia operativa. Se il sistema partitico si espande numericamente, ne registra l'espansione, se si contrae, ne registra la contrazione. Semmai, le formule proporzionali esplicano un'efficacia operativa se (e quanto più) includono elementi non proporzionalistici. Ma in tal caso il 'fare' non è nel senso di moltiplicare, è nel senso di manipolare e dis-rappresentare, ostacolando così le tendenze moltiplicatrici. E in questi casi l'efficacia manipolativa e dis-rappresentativa delle formule di rappresentanza proporzionale si realizza solitamente nel senso di sovra-rappresentare i partiti elettoralmente più forti, a danno dei minori.

Per fare un solo esempio riferito all'esperienza storica italiana, i seggi dei piccoli partiti (liberali, socialdemocratici, repubblicani) hanno un 'costo' in voti pressappoco doppio di quello che pagano la Democrazia Cristiana e il Partito Comunista (divenuto Partito Democratico della Sinistra), cioè le due formazioni maggiori.

Stabilito ciò, non si deve però dimenticare che nella scala di intensità dis-rappresentativa i sistemi proporzionali si trovano pur sempre ai gradini più bassi, mentre le formule maggioritarie stanno ai livelli più alti. La distanza operativa tra i due gruppi è perciò marcata, e dunque ogni proposizione relativa alla carica dis-rappresentativa dei sistemi proporzionali va sempre letta sullo sfondo di tale premessa. Inoltre, se è vero che l'efficacia

sottorappresentativa della rappresentanza proporzionale investe (quando tale efficacia c'è) i partiti minori, è anche vero che la sottorappresentazione di un partito minore non si verificherà se la base elettorale di tale formazione, anziché essere dispersa sull'intero territorio nazionale, è concentrata in un numero ridotto di circoscrizioni. Infine, la misura della sottorappresentazione dei partiti minori non dipende solo dal grado di ricezione di elementi maggioritari nella formula proporzionale, ma anche dall'ampiezza circoscrizionale in cui si svolge la competizione, nel senso che la sottorappresentazione dei partiti piccoli è tanto minore quanto maggiore è l'ampiezza delle circoscrizioni.Vero è che, nel passaggio da una formula maggioritaria a una formula proporzionale, può aversi una crescita del numero dei partiti (oltre che una diversa curva rappresentativa di quelli già esistenti). Ma il quesito corretto diventa allora il seguente: in tale transizione, l'eventuale crescita numerica dipende dalla formula proporzionale, o piuttosto dalla rimozione dell'ostacolo, costituito dalla precedente formula maggioritaria, che si frapponeva all'espansione numerica dei partiti? Il plurality system, ad esempio, è un potente fattore di mantenimento del bipartitismo, penalizzando scissioni e nascita di nuovi partiti, oltre che dis-rappresentando.

E dunque, se in Gran Bretagna venisse introdotta la rappresentanza proporzionale, l'ipotetica (magari probabile) crescita numerica dei partiti dipenderebbe dall'attitudine moltiplicatrice della formula proporzionale, o non dipenderebbe invece dal fatto che è stato rimosso l'ostacolo all'espansione numerica rappresentato dal plurality system, talché la formula proporzionale registrerebbe e 'fotograferebbe' l'eventuale nuova situazione prodottasi nel sistema partitico in seguito all'eliminazione del plurality system?

5. Alla radice delle riforme elettorali

Due sono i motivi politici fondamentali per i quali si riformano i sistemi elettorali, sostituendo una formula di voto a un'altra. Come ci indica l'esperienza storica, un motivo è quello solitamente richiamato quando s'invoca il passaggio da una formula maggioritaria a una formula proporzionale: qui i sistemi elettorali si cambiano per adeguare il criterio di traduzione dei voti in seggi all'esigenza della deontologia democratica, cioè all'assunto che i voti debbano essere tutti uguali, tutti ugualmente importanti e quindi tutti degni di un uguale peso rappresentativo. Non è a caso che, in numerosi paesi, suffragio universale e

rappresentanza proporzionale arrivano contemporaneamente. L'altro motivo fondamentale per una riforma elettorale è, invece, funzionale, e in merito va detto che le esigenze funzionali variano con il variare del tipo di disfunzioni.

Dal punto di vista del funzionamento del sistema democratico, ad esempio, possono essere difetti sia l'eccessiva instabilità di governo, sia la cristallizzazione governativa, sia la presenza di formazioni antisistema, sia l'estrema frazionalizzazione partitica. È allora probabile che, se si vuole ovviare a tali inconvenienti utilizzando la riforma del sistema elettorale, per correggere ciascuno degli inconvenienti citati si debba ricorrere nell'un caso a un certo sistema elettorale e nell'altro caso a uno diverso. Ciò significa che ogni diversa formula elettorale (competitiva) può operare come meccanismo di correzione funzionale, a seconda dello specifico elemento o situazione di disfunzione su cui si vuole intervenire. Così, sappiamo che il doppio turno opera opportunamente nel senso della sotto-rappresentazione delle formazioni partitiche antisistema. E una formula maggioritaria può rivelarsi utile correttivo per l'instabilità governativa. Ma sta di fatto che, se un sistema partitico non ha partiti antisistema e ha partiti in numero ridotto e/o muniti di alto potenziale di coalizione, la stabilità governativa può essere assicurata anche in presenza di un sistema elettorale proporzionale.

Comportamenti elettorali

di Giacomo Sani

sommario: 1. Introduzione. 2. Dati e metodi di analisi. a) I dati elettorali 'aggregati'. b) Le inchieste demoscopiche. 3. La partecipazione elettorale. a) Fattori istituzionali. b) Fattori culturali. c) Fattori congiunturali. 4. La scelta elettorale. a) Il contesto della scelta. b) I fattori remoti. c) I fattori prossimi. 5. Comportamenti elettorali e dinamica del sistema. a) La mobilità interna. b) Il ricambio. c) I tassi di partecipazione. □ Bibliografia.

1. Introduzione

In senso lato l'espressione 'comportamento elettorale' fa riferimento a tutte le attività che vengono svolte in occasione di un'elezione, quali la messa a punto della macchina organizzativa per la consultazione, la predisposizione delle liste o la scelta dei candidati, la condotta della campagna elettorale, l'affluenza dei cittadini alle urne, il computo dei voti e la proclamazione degli eletti. È evidente che in questa ampia accezione si fa riferimento ai comportamenti di diversi tipi di attori sociali: dai funzionari preposti all'organizzazione ai dirigenti politici che, in competizione tra loro, fanno appello alla cittadinanza, dagli esperti che impostano la campagna elettorale ai votanti che con le loro scelte influenzano il verdetto.

Negli studi sociologici e politologici l'espressione 'comportamento elettorale' viene normalmente usata in senso molto più ristretto, per designare le azioni delle grandi masse di elettrici ed elettori chiamati periodicamente ai seggi. Le tematiche di questo filone di ricerca sono diverse e comprendono: l'analisi della partecipazione elettorale e la sua influenza sull'esito della consultazione, la distribuzione territoriale dei suffragi per le diverse forze politiche, le variazioni della base elettorale dei partiti nel tempo, lo studio dei fattori socioeconomici e politici collegati alla preferenza per questa o quella forza politica, l'influenza delle campagne elettorali sull'esito delle consultazioni, il ruolo dei mass media e altre ancora. In generale questi studi si propongono di descrivere uno o più aspetti del fenomeno e, possibilmente, di fornirne un'interpretazione o spiegazione ricollegando i comportamenti elettorali ad altri fenomeni che del primo costituirebbero le 'cause'.

2. Dati e metodi di analisi

Lo studio del comportamento elettorale è una delle aree della scienza politica e della sociologia nelle quali si fa ricorso con maggior frequenza all'utilizzazione di metodi quantitativi. Ciò non stupisce trattandosi di un fenomeno che per sua stessa natura viene immediatamente contabilizzato e che acquista un significato politico proprio in quanto dato quantitativo. In presenza di questa base numerica naturale era logico che gli studiosi facessero ricorso alle diverse tecniche di analisi statistica. A partire dagli inizi del secolo si sono poi progressivamente sviluppate diverse metodologie e tradizioni di studio basate in parte sulla natura dei dati utilizzati e, in parte, sui metodi e sui fini delle indagini.

a) I dati elettorali 'aggregati'

Una prima fonte per lo studio del comportamento elettorale è costituita dai risultati di una o più elezioni. Si tratta di valori relativi al numero degli iscritti nelle liste elettorali, al numero dei certificati elettorali consegnati, al numero degli elettori che si recano alle urne, al numero dei voti validi e delle schede bianche e nulle, al numero dei voti ricevuti da ciascun partito o candidato. Questi dati sono generalmente riferiti o all'intero corpo elettorale o a suddivisioni geografiche più o meno ampie all'interno del territorio di un paese. Data la segretezza del voto, i dati elettorali sono sempre relativi a gruppi più o meno grandi di individui, e per questo si parla di 'dati aggregati'. I livelli di aggregazione sono, tuttavia, molto diversi. In Italia il livello minimo di aggregazione è la sezione elettorale che comprende, in genere, dai 500 ai 700 cittadini. Sommando i dati relativi a queste unità primarie si costruiscono poi aggregazioni a livello comunale, provinciale, di circoscrizione elettorale, regionale e nazionale. È importante sottolineare che queste operazioni di somma dei dati possono occultare fenomeni di grande importanza che si verificano ai livelli inferiori di aggregazione. Ad esempio, la stabilità del voto per un certo partito a livello nazionale può essere il risultato di una tendenza uniforme sull'intero territorio, ma può essere anche dovuta a variazioni positive in alcune zone che vengono compensate, o neutralizzate, da perdite subite in altre zone. Pertanto i risultati di analisi condotte a un dato livello (ad esempio la regione) non sono necessariamente validi per gli altri livelli di aggregazione più bassi (ad esempio le province di quella regione).

I dati elettorali sono una base fondamentale per lo studio del comportamento elettorale, ma soffrono di alcuni limiti. Il primo discende da quanto ora detto: i dati aggregati non consentono di studiare direttamente i comportamenti individuali e di metterli in relazione con le caratteristiche sociodemografiche dei singoli o con i loro comportamenti in due diverse elezioni. Naturalmente se si conoscono la composizione socioprofessionale di certe unità (sezioni, comuni, ecc.) e la distribuzione in queste dei suffragi per i diversi gruppi politici, è possibile mettere in relazione i due fenomeni. Ma si tratta pur sempre di relazioni che valgono a livello dell'unità considerata e non necessariamente a quello individuale. Ad esempio, un'alta correlazione a livello provinciale o comunale tra i suffragi per un dato partito e la percentuale di occupati nell'industria non può venire legittimamente interpretata come prova diretta che il voto operaio si indirizza verso quel partito. Per superare questa

difficoltà negli ultimi decenni sono state perfezionate alcune particolari tecniche statistiche per consentire inferenze relative ai comportamenti individuali sulla base di dati aggregati. Tuttavia il problema non è stato ancora risolto in maniera soddisfacente; sulla validità di queste tecniche e sui loro limiti di applicabilità continua il dibattito tra gli esperti.Il secondo limite di questo tipo di dati è che per la loro stessa natura non consentono di studiare quelli che si potrebbero chiamare gli aspetti soggettivi dei comportamenti elettorali. Ad esempio, i dati relativi ai voti di preferenza, al loro aumento o diminuzione nel tempo o alla loro diversa diffusione territoriale non ci possono dire nulla sull'incidenza delle diverse possibili motivazioni che stanno alla base del fenomeno, quali il clientelismo, le direttive di partito, la valutazione dei meriti dei candidati e via dicendo. Lo stesso si può dire di molti altri quesiti che ci si può porre intorno ad altri aspetti del comportamento elettorale, quali le cause dell'astensionismo, le motivazioni sottostanti la scelta di un partito o un cambiamento di preferenza, e via dicendo.

b) Le inchieste demoscopiche

Per cercare di rispondere a questi quesiti e integrare le informazioni contenute nei dati aggregati, si è sviluppato, soprattutto a partire dalla seconda guerra mondiale, un filone di ricerca che utilizza i risultati di indagini demoscopiche condotte su campioni di elettori. Questo approccio, inizialmente favorito soprattutto dalla scuola nordamericana, è stato gradualmente adottato anche in molti altri paesi e costituisce oggi uno degli strumenti principali nelle ricerche sul comportamento elettorale. Le inchieste demoscopiche, curate direttamente da istituti di ricerca o affidate per la parte relativa alla rilevazione dei dati a imprese specializzate in sondaggi, vengono effettuate ponendo agli intervistati una serie di domande con categorie di risposta di solito prefissate. Naturalmente le tematiche specifiche variano da studio a studio e da paese a paese anche in funzione delle diverse circostanze politiche. Si possono tuttavia identificare quattro aspetti sui quali si concentra generalmente l'attenzione dei ricercatori: 1) le caratteristiche socio-economico-demografiche della persona intervistata; 2) le conoscenze del sistema politico, dei principali attori politici, dei problemi e delle soluzioni proposte; 3) gli orientamenti politici generali, gli atteggiamenti specifici, le valutazioni e preferenze nel campo della politica; 4) i comportamenti politici in senso lato e quelli specificamente connessi con le elezioni. In fase di analisi questi aspetti del fenomeno vengono poi messi in relazione tra loro, rapportando, ad esempio, la

preferenza per un dato gruppo politico a questa o quella caratteristica di atteggiamento degli intervistati.

Questo approccio presenta evidenti vantaggi rispetto agli studi che utilizzano dati aggregati relativi a unità territoriali. Il ricorso a dati tratti da inchieste demoscopiche comporta tuttavia altri problemi. Sono quelli relativi alle modalità di costruzione dei campioni, alla qualità degli intervistatori, alla natura in una certa misura artificiale delle risposte ottenute tramite un'intervista, e altri ancora. Ma il limite principale dei dati tratti da inchieste demoscopiche è che, in ultima analisi, la bontà dei risultati dipende dalla disponibilità delle persone a farsi intervistare, dalla loro sincerità nel rivelare i rispettivi punti di vista su temi politici e anche dalla loro capacità di ricordare i propri comportamenti nel passato (ad esempio il voto espresso qualche anno prima della rilevazione). Molte ricerche indicano che queste condizioni non ricorrono sempre: spesso la riluttanza degli elettori a dichiarare la loro preferenza per un partito porta a sovra- o sottorappresentare nei campioni studiati la forza dei diversi gruppi politici. Nelle culture politiche caratterizzate da reticenza possono legittimamente sorgere molti dubbi sull'affidabilità dei dati tratti da inchieste demoscopiche e sulle inferenze tratte dalla loro analisi. In considerazione di questi limiti e di quelli sottolineati sopra a proposito dell'analisi dei dati aggregati, è evidente che non esiste un metodo decisamente superiore e pertanto là dove possibile la strada migliore è quella di un'utilizzazione congiunta dei due approcci.

3. La partecipazione elettorale

La partecipazione della popolazione alla scelta dei leaders politici su basi competitive è una caratteristica comune a tutte le moderne democrazie. Il suffragio, che nel XIX secolo era limitato a segmenti molto ristretti, venne gradualmente esteso fino a comprendere in una prima fase tutta la popolazione maschile adulta e, successivamente, anche le donne. Questo processo di espansione si è concluso negli anni settanta con l'abbassamento a 18 anni dell'età minima richiesta per partecipare alle consultazioni elettorali. L'esistenza del suffragio universale sul piano giuridico non significa, naturalmente, che tutti i cittadini si avvalgano con regolarità del loro diritto.

In realtà i tassi di partecipazione sono sempre inferiori al loro massimo teorico e variano notevolmente sia da paese a paese (v. tab. I), sia all'interno di uno stesso paese nello spazio (v. tab. II) o nel tempo (v. tab. III). La descrizione di queste variazioni e la loro interpretazione costituiscono un capitolo importante degli studi sul comportamento elettorale.

Il calcolo dei tassi di partecipazione su basi comparate presenta qualche difficoltà data la diversità dei sistemi elettorali. Nei paesi nei quali l'iscrizione nelle liste elettorali è lasciata all'iniziativa dei cittadini si distingue tra il numero degli aventi diritto in senso generico, praticamente tutta la popolazione adulta, e gli elettori effettivamente registrati. La percentuale di votanti può venire poi calcolata su queste due diverse basi con risultati spesso assai divergenti. Nei paesi nei quali l'iscrizione nelle liste elettorali avviene d'ufficio, come in Italia, i dati per il calcolo della partecipazione elettorale comprendono non solo i valori relativi al numero degli iscritti e dei votanti, ma anche quelli relativi ai certificati elettorali non consegnati.

Anche la diversità degli strumenti usati per l'effettivo esercizio del diritto di voto contribuisce a rendere più difficili i confronti tra sistemi politici diversi. Là dove il voto è espresso dall'elettore su supporto cartaceo viene tenuto il computo dei voti validi e di quelli non validi, distinti questi ultimi in schede bianche e schede nulle. Nei paesi nei quali il voto viene espresso con sistemi meccanici o elettronici non si può parlare di voto non valido e queste due ultime categorie non sono rilevanti. Infine, anche la possibilità o meno di dare un voto di preferenza introduce un elemento di differenziazione che può rendere meno agevole l'analisi comparata.

Nello studio della partecipazione elettorale si distingue tra astensionismo forzoso e astensionismo volontario. Il primo è dovuto a cause di forza maggiore quali cattive condizioni di salute, difficoltà motorie, età avanzata, assenza per ragioni di forza maggiore dal luogo di residenza, difficoltà obiettive a raggiungere il seggio e altre ancora. A questa categoria possono venire assimilati anche i casi d'impedimento a esprimere un voto valido pur in presenza della volontà di farlo: la scheda compilata erroneamente, l'arrivo al seggio in ritardo o senza i necessari documenti d'identificazione, la mancata iscrizione nelle liste elettorali, la mancata consegna del certificato elettorale, ecc. Tutte queste situazioni differiscono profondamente dall'astensionismo volontario. Qui il mancato esercizio del

diritto di voto o l'espressione di un voto non valido sono il risultato di una decisione più o meno esplicita dell'elettore.

All'interno dell'astensionismo volontario - come nel caso delle schede bianche e nulle, là dove queste categorie sono rilevanti - si possono poi ulteriormente distinguere due diversi tipi di comportamento. Nel primo rientra il caso dell'elettore che attribuisce alla sua azione un esplicito significato: la scheda volutamente annullata, l'astensionismo concordato e preannunciato di un intero gruppo di cittadini in un quartiere, zona o comune. In un certo senso qui siamo in presenza di una forma di 'partecipazione', in quanto la mancata espressione del voto ha un significato politico (protesta, tentativo di attirare l'attenzione su particolari problemi, ecc.) anche se non incide sulla forza dei partiti e non influenza direttamente l'esito della consultazione. Il secondo tipo di astensionismo volontario comprende invece il caso dell'elettore che non si reca alle urne per indifferenza, perché non ritiene l'elezione importante, o per una condizione di marginalità strutturale rispetto alla vita politica.Per spiegare le variazioni dei tassi di partecipazione tra un paese e l'altro o, all'interno dello stesso paese, nel tempo, si è generalmente fatto ricorso a tre ordini di fattori (istituzionali, culturali, congiunturali) che facilitano o, inversamente, inibiscono l'affluenza dei cittadini alle urne.

a) Fattori istituzionali

Sono quelli relativi alle regole che presiedono allo svolgimento delle consultazioni elettorali. Tra queste, ad esempio, le procedure attinenti all'iscrizione del cittadino nelle liste elettorali; le normative che prevedono sanzioni amministrative o pecuniarie per chi diserta ingiustificatamente le urne; la prassi di fissare le scadenze elettorali in giornate festive o lavorative, o in periodi dell'anno climaticamente più favorevoli; la possibilità o meno di esprimere il voto nell'arco di due giorni; l'esistenza di facilitazioni di viaggio per chi si reca a votare; l'esistenza di seggi speciali costituiti all'interno di istituti di cura; e altre ancora. Tra i fattori istituzionali va annoverata anche la possibilità di esprimere un voto di preferenza, che estende la competizione ai candidati dello stesso partito e quindi costituisce un effetto ulteriore di mobilitazione elettorale. Le differenze tra paese e paese nel modo con cui vengono organizzate e condotte le elezioni spiegano certamente una parte della diversità

nei tassi medi di partecipazione, ma il fenomeno non è del tutto riconducibile a variabili istituzionali.

b) Fattori culturali

Un secondo ordine di fattori è costituito dalle caratteristiche della cultura politica di un paese e, in particolare, del modello culturale prevalente in tema di partecipazione. In tutti i sistemi democratici il voto viene visto come un diritto-dovere e la partecipazione regolare alle consultazioni elettorali è una componente standard del modello di cittadino ideale, ma in alcuni vien dato risalto al diritto, in altri al dovere. Vi sono paesi, soprattutto quelli di tradizione anglosassone, nei quali il voto viene generalmente considerato un diritto del quale ciascun cittadino può avvalersi se lo ritiene opportuno. In questa concezione del voto l'astensione non è vista come un comportamento deviante e socialmente condannabile, ma piuttosto come l'esercizio di una facoltà di cui il cittadino può avvalersi. In altri contesti, tra cui quello italiano, la concezione dominante mette fortemente l'accento oltre che sul diritto del cittadino a esprimere il suffragio, sulla natura di dovere sociale dell'atto 'voto', un dovere al quale non è giusto sottrarsi. In questo secondo contesto la cultura politica prevalente sostiene e rafforza le motivazioni individuali a partecipare molto più di quanto non avvenga in altre società.

c) Fattori congiunturali

Vi sono, infine, fattori legati al tipo di consultazione, alla congiuntura politica e al clima di una particolare elezione o di un intero periodo storico. Da molte ricerche risulta che generalmente la partecipazione elettorale varia, in parte, in funzione del tipo di consultazione. Di solito, ma non sempre e dappertutto, le punte maggiormente elevate di astensionismo si registrano in occasione di elezioni di tipo amministrativo o per cariche politiche locali. Ma più che l'ampiezza dell'arena politica, il fattore decisivo sembra essere la percezione a livello di massa della maggiore o minore importanza di un'elezione. È il caso dei tassi di partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo che, almeno sino alla fine degli anni ottanta, sono stati sistematicamente inferiori in molti paesi a quelli delle elezioni per i rispettivi parlamenti nazionali.

Tra i fattori congiunturali vanno annoverati, oltre all'importanza della posta in palio, anche l'incertezza dell'esito e il clima politico del momento. In situazioni caratterizzate da aspri conflitti politici, forte polarizzazione e scontri frontali tra blocchi contrapposti, il clima favorisce la partecipazione. In questi casi gli appelli dei partiti e delle forze sociali hanno una maggiore cogenza e il pericolo che vincano 'gli altri' viene a configurarsi come un fattore di mobilitazione. Effetti analoghi si hanno in situazioni caratterizzate da alta competitività, col risultato in bilico tra l'uno o l'altro candidato. All'inverso, la percezione diffusa dai mass media e dai sondaggi che l'esito sia scontato in partenza ha generalmente un effetto de-mobilitante.

4. La scelta elettorale

L'analisi dei fattori che influenzano le scelte dei cittadini alle urne costituisce il tema centrale degli studi sul comportamento elettorale. Dall'inizio del secolo, e soprattutto negli ultimi cinquant'anni, si sono moltiplicate le ricerche sull'argomento e si è accumulata una vastissima letteratura internazionale. In essa si ritrovano, accanto ai riferimenti a problematiche generali, anche i riflessi delle caratteristiche socioeconomiche e culturali, nonché delle esperienze politiche peculiari ai diversi contesti nazionali. Per questo i concetti, gli schemi di classificazione e i modelli interpretativi che si sono rivelati utili per interpretare il comportamento elettorale in un dato paese in un certo periodo storico non sono necessariamente fertili in situazioni storico-istituzionali diverse. Tuttavia, in generale, si può ritenere che i comportamenti elettorali possano venire adeguatamente interpretati alla luce di tre ordini di fattori: quelli istituzionali, quelli strutturali o remoti e quelli congiunturali o prossimi.

a) Il contesto della scelta

Gli elettori sono chiamati a scegliere in tutte le democrazie, ma lo fanno in presenza di 'regole del gioco' che caratterizzano in maniera a volte profondamente diversa il contesto delle loro scelte. Il quadro normativo impone vincoli e offre agli elettori opportunità che variano in maniera più o meno significativa da paese a paese. Si considerino, ad esempio, le implicazioni - dal punto di vista del comportamento elettorale - che derivano dall'adozione

di un sistema elettorale maggioritario con collegi uninominali piuttosto che di un sistema proporzionale a scrutinio di lista. Nel primo caso l'elettore si troverà a scegliere tra un numero generalmente ristretto di alternative in un contesto caratterizzato dall'alta 'visibilità sociale' dei candidati, sapendo che solo uno dei concorrenti potrà vincere e con la consapevolezza che il ruolo politico dei partiti di governo e di opposizione è direttamente legato al verdetto elettorale. Nel secondo caso l'elettore avrà a disposizione un numero generalmente più ampio di opzioni, i candidati saranno molti e quindi relativamente poco visibili, i voti per i partiti minori non saranno necessariamente voti dispersi e inutili. Similmente, non è difficile vedere come i sistemi elettorali che prevedono il doppio turno o il voto di preferenza strutturino in maniera diversa da altre formule il contesto nel quale gli elettori sono chiamati a fare le proprie scelte.

b) I fattori remoti

Si tratta di variabili sociopolitiche che condizionano i comportamenti elettorali sul lungo periodo e definiscono quindi a grandi linee le tendenze di una certa fase della storia elettorale di un paese. Rientrano in questa categoria, in primo luogo, le 'fratture' sociali (cleavages) storicamente consolidate, che creano un allineamento tra determinati gruppi sociali da un lato e certe forze politiche dall'altro. Nell'esperienza delle democrazie occidentali le fratture maggiormente significative e durature sono state e, in parte ancora sono, quelle relative alle divisioni di classe, alla dimensione religiosa e alle differenziazioni di tipo etnico-linguistico, spesso a base territoriale. Col passare del tempo su queste fratture di tipo oggettivo si sono sviluppate subculture caratterizzate da costellazioni di valori e atteggiamenti internamente congruenti. Una delle conseguenze della presenza di subculture è il cosiddetto 'voto di appartenenza', un comportamento elettorale relativamente stabile nel tempo, tendenzialmente insensibile alla congiuntura politica e al tipo di elezione, che rappresenta sostanzialmente una proiezione nella sfera politica di un legame con un mondo in cui l'elettore si riconosce.

In parte diverse come natura, ma simili nei loro effetti, sono le 'identificazioni di partito', più frequenti negli Stati Uniti, e le 'identificazioni di area politica', molto comuni nel continente europeo. Le prime fanno riferimento all'esistenza di un legame privilegiato, di un sentimento di vicinanza psicologica tra un elettore e un dato partito che il cittadino

considera come il 'suo' partito e verso il quale inevitabilmente si orienta la sua scelta. Le identificazioni di area costituiscono un ancoraggio meno specifico del precedente e hanno come punto di riferimento un segmento dell'arco politico generalmente definito in termini del continuum 'destra-sinistra'. Tale senso di appartenenza a questa o quell'area dello spettro politico ha la funzione di ridurre, a volte anche drasticamente, le alternative prese in considerazione, limitando le scelte ai gruppi politici di una determinata area. Un'analoga semplificazione della scelta di voto si produce per effetto dell'esistenza di preclusioni fortemente radicate nei confronti di alcuni partiti, che vengono percepiti da segmenti dell'elettorato come forze estranee al sistema o, addirittura, antisistema.

Le fratture sociali, le subculture, le identificazioni e le preclusioni costituiscono elementi di stabilità nei comportamenti elettorali e, quindi, nei rapporti di forza tra i partiti. La loro influenza dipende, in larga misura, dal fatto che i meccanismi di socializzazione trasmettono da una generazione all'altra un insieme di atteggiamenti relativamente congruenti, che cambiano, in genere, solo molto lentamente.

c) I fattori prossimi

Sui comportamenti elettorali agiscono anche fattori di breve periodo che dispiegano la loro influenza nelle settimane o, al massimo, nei mesi che immediatamente precedono una consultazione. Presi nel loro insieme, i fattori congiunturali definiscono il clima particolare di una determinata elezione. Gli effetti di questi fattori sono più sensibili nei settori della popolazione che seguono maggiormente da vicino l'evolversi della situazione politica e che, al tempo stesso, non hanno forti e permanenti legami con una delle forze politiche in campo. È con riferimento a questo settore che si parla di 'voto di opinione', cioè di una scelta che è in larga misura una risposta alle proposte formulate dai diversi gruppi politici in competizione. Questo segmento dell'elettorato può essere, come spesso avviene, anche una fascia molto ristretta della cittadinanza, ma proprio perché si orienta di volta in volta alla luce delle diverse circostanze rappresenta un potenziale di mobilità che conferisce incertezza all'esito.

Per la loro stessa natura i fattori congiunturali variano nel tempo e nello spazio e vanno quindi accertati caso per caso. È possibile, tuttavia, identificare alcune categorie generali alle quali sono riconducibili molti di questi fattori. Innanzitutto, in quasi tutte le elezioni vi

sono alcuni temi (issues nella terminologia anglosassone) che acquistano una risonanza particolare e sui quali s'incentra il dibattito durante la campagna elettorale. Si tratta a volte di problemi di politica interna (economia, ordine pubblico, sanità e via dicendo), a volte di questioni relative alla politica estera (alleanze, trattati, aiuti militari a questo o quel paese, ecc.), a volte ancora di scandali che coinvolgono questo o quel settore della classe politica, o di crisi istituzionali. Nei sistemi politici caratterizzati da frammentazione del sistema partitico il dibattito verte spesso anche sulla formula di coalizione che sorregge il governo in carica e sui rapporti tra le forze politiche all'indomani dell'elezione.

Un secondo tipo di fattore congiunturale è quello relativo ai candidati e ai leaders di partito. L'influenza di questo elemento è naturalmente maggiore nei sistemi politici con collegi uninominali, dove l'attenzione degli elettori è focalizzata sulle personalità politiche in lizza. In questi contesti le caratteristiche personali dei candidati (preparazione, competenza, esperienze politiche precedenti) finiscono per giocare un ruolo assai significativo, talvolta fino a far passare in secondo piano i programmi e le etichette di partito. L'influenza dei candidati è rilevante anche con riferimento ai fenomeni di sottogoverno, cioè a quel tipo di scelta elettorale che va sotto il nome di 'voto di scambio', fattispecie nella quale il suffragio viene espresso in funzione di un'aspettativa di futuri favori o come ricompensa di favori già fatti. In questo caso più che 'l'immagine' del candidato conta il suo accesso a risorse politiche, legato al fatto che egli occupi un ruolo di governo o, almeno, che abbia una ragionevole probabilità di occuparlo o di influire, comunque, su decisioni che toccano gli interessi di alcuni elettori.

A definire i temi del dibattito e a diffondere le immagini dei candidati contribuisce un terzo elemento che si può considerare come un vero e proprio fattore congiunturale ed è costituito dall'atteggiamento dei mezzi di comunicazione di massa nei confronti delle forze politiche in campo. Negli ultimi decenni la struttura dei canali di comunicazione politica ha subito una profonda trasformazione in tutti i regimi democratici, affiancando ai canali tradizionali (gruppi primari e secondari) nuovi percorsi attraverso i quali vengono diffuse in maniera capillare informazioni politiche. Sul ruolo e sul peso dei mezzi di comunicazione di massa i pareri degli studiosi sono discordanti, ma non vi è dubbio sul fatto che notizie e commenti contribuiscano a definire il clima di un'elezione circoscrivendo o enfatizzando alcuni temi del dibattito, presentando informazioni più o meno ampie e accurate sui programmi dei partiti e caratterizzando in maniera tendenzialmente positiva o negativa i profili dei

candidati. In molti paesi, inoltre, le nuove strutture di comunicazione politica funzionano da cassa di risonanza per i sondaggi sugli orientamenti dell'elettorato rilevati nelle varie fasi della campagna e diffusi, a volte, proprio con l'intenzione d'influire sull'opinione pubblica. Il fatto che l'influenza dei sondaggi possa in alcuni casi favorire chi sta già vincendo (il cosiddetto bandwagon effect) mentre in altre circostanze ha l'effetto opposto (underdog effect) non sminuisce affatto la rilevanza dei messaggi diffusi dai mezzi di comunicazione di massa.

Da ultimo va ricordata in questa categoria di fattori la situazione internazionale, e in particolare la presenza, o meno, di forti tensioni tra blocchi contrapposti e separati da profonde fratture ideologiche, col pericolo incombente di conflitti bellici. Nei sistemi politici nei quali le divisioni interne sono allineate alle fratture internazionali, le tensioni in quest'ultima sfera hanno importanti riflessi sul clima politico interno, contribuendo a riscaldare il clima di un'elezione e a rafforzare la polarizzazione tra le forze politiche in campo.

5. Comportamenti elettorali e dinamica del sistema

a) La mobilità interna

Nell'interpretare i risultati di una data consultazione viene spesso dato ampio rilievo ai segmenti dell'elettorato che si sono spostati da un partito a un altro. Questo fenomeno viene di solito indicato col termine di 'mobilità interna' ed è certamente la componente principale del risultato elettorale complessivo. Consistenti flussi di voti da un gruppo politico all'altro, quando non siano compensati da flussi in direzione opposta, provocano un cambiamento dei rapporti di forza tra partiti, cambiamento la cui entità dipende in parte dal sistema elettorale adottato. In particolare, nei sistemi a collegio uninominale anche una piccola oscillazione nelle preferenze può risultare decisiva agli effetti dell'elezione di questo piuttosto che di quel candidato. La mobilità interna - o il suo opposto, la 'fedeltà elettorale' - non è tuttavia l'unica componente significativa del mutamento elettorale. Accanto a essa troviamo anche due altri fattori che possono influenzare in maniera più o meno marcata l'esito di una consultazione.

b) Il ricambio

Un fattore non trascurabile è il fenomeno del ricambio del corpo elettorale tra un'elezione e l'altra. Per effetto di mutamenti demografici legati principalmente al ciclo di vita, la composizione del corpo elettorale è soggetta a un continuo, graduale mutamento. All'iscrizione nelle liste elettorali delle nuove generazioni che via via maturano il diritto di voto si accompagna la cancellazione degli elettori deceduti. L'entità del ricambio dipende dai trends demografici: il boom delle nascite si ripercuote a una ventina d'anni di distanza sulla composizione del corpo elettorale e il saldo tra nuove iscrizioni nelle liste elettorali e cancellazioni è influenzato dai tassi di mortalità. Se l'attenzione si sposta dal piano nazionale a quello delle diverse zone di un paese, occorre prendere in considerazione anche la mobilità geografica dei suoi abitanti. I trasferimenti di residenza sono particolarmente significativi nelle nazioni nelle quali non esistono procedure automatiche d'iscrizione alle liste elettorali o nelle quali viene prescritto un periodo minimo di residenza per avere diritto al voto. Agli effetti del mutamento elettorale l'influenza di questo fattore è legata da una parte all'entità del ricambio e, dall'altra, alle differenze di orientamento politico tra le generazioni 'in entrata' e quelle 'in uscita'. Se le generazioni di nuovi elettori sono massicciamente favorevoli al partito A, mentre i 'cancellati' avevano concentrato i loro suffragi sul partito B, l'incidenza della modificazione del corpo elettorale sarà, ovviamente, sensibile.

c) I tassi di partecipazione

Un ultimo tipo di comportamento di cui occorre tener conto nell'interpretazione dei risultati elettorali è il fenomeno delle fluttuazioni nei tassi di partecipazione (nonché delle schede bianche e di quelle nulle). È noto che non tutti gli aventi diritto prendono parte con regolarità alle consultazioni elettorali: una parte del corpo elettorale è strutturalmente assente, un'altra parte partecipa irregolarmente. La presenza occasionale di fasce di elettori 'mobilitati' dalle circostanze politiche o da altri fattori può determinare variazioni anche significative nei risultati. Lo stesso può avvenire quando si dia il fenomeno inverso, quando, cioè, aumentino in maniera significativa i tassi di astensionismo o i voti non validi. Naturalmente, affinché ciò si verifichi, occorre che l'aumento o la caduta della partecipazione elettorale sia di tipo selettivo, che rechi cioè beneficio o danno ad alcuni

gruppi politici particolari. Quando invece l'astensionismo o l'aumento dei voti non validi colpiscono in maniera abbastanza uniforme tutti i partiti o i candidati, gli effetti di questi comportamenti sui rapporti di forza tra gruppi politici saranno chiaramente modesti o insignificanti.

Enciclopedia delle scienze sociali (1992)

Consenso

di Maurizio Cotta

sommario: 1. Il concetto: ambiti di riferimento e significati. 2. Il tema del consenso in una prospettiva storica. 3. Consenso e democrazia liberale. 4. Consenso e tipologia dei regimi democratici. 5. Consenso e vicende critiche del regime democratico. 6. Consenso e regimi non democratici. □ Bibliografia.

1. Il concetto: ambiti di riferimento e significati

Il tema del consenso ricorre nelle riflessioni condotte su una pluralità di ambiti della vita sociale. Senza pretesa di completezza se ne possono indicare i principali: dalla sfera del diritto privato, con particolare riferimento alle fattispecie contrattuali oppure a figure negoziali come quella del matrimonio, alla sfera dei rapporti internazionali nelle loro manifestazioni pattizie o a quella dei grandi aggregati sociali (sistemi sociali), con i loro problemi di integrazione e coerenza interna, e infine all'organizzazione del potere politico e in particolare, ma non solo, di quello democratico. Il tema dell'incontro e della composizione di (relativamente) libere determinazioni di volontà, evocato dal concetto di consenso, emerge abbastanza naturalmente come cruciale in tutte le situazioni nelle quali le interazioni tra soggetti, siano essi individuali o collettivi, hanno un ruolo eminente.

Rilevata l'ubiquità del fenomeno e del concetto, occorre osservare che le elaborazioni più articolate ed esplicite di questo tema si danno nell'ambito del diritto privato da un lato, e nel quadro delle riflessioni sulla politica democratica dall'altro. Con qualche semplificazione si potrebbe notare che la sfera del contratto (sin dal diritto romano; cfr. Digesto, II, 14, 1, 3; v. Grosso, 1963) e la sfera della democrazia sono i due ambiti sociali nei quali, rispettivamente a livello interindividuale e a livello di aggregati collettivi, l'incontro tra volontà autodeterminantisi ha storicamente avuto una maggiore rilevanza e il più esplicito riconoscimento (nonché tutela). Anche per questa corrispondenza non è del tutto da stupirsi che immagini e metafore estratte da una sfera (quella privatistica) siano state spesso adattate e utilizzate nell'altra. Detto questo, e salvo ritornare all'occorrenza su queste corrispondenze, qui ci si limiterà alla problematica politica del consenso, rinviando ad altri articoli per quelle giusprivatistiche.

Come si è detto, il tema del consenso applicato ai grandi aggregati umani non ricorre solo in teorie esplicitamente riferite alla dimensione propriamente politica di questi, ma anche in teorie che affrontano più genericamente il problema dell'ordine e dell'integrazione della società. Autori classici della sociologia come Comte, Durkheim e Parsons hanno utilizzato questo concetto nell'analisi della società e dei suoi requisiti funzionali (v. Partridge, 1971, pp. 73 ss.; v. Shils, 1968). In queste prospettive, però, il significato del concetto di consenso sfuma verso quello di concetti come integrazione, omogeneità, diffusione dei valori; se si vuole mantenere al concetto una più precisa connotatività, la sua applicazione all'ambito di una società nel suo complesso non può fare a meno di riferirsi alla forma politica di questa.

Se dunque concentriamo l'attenzione sull'ambito politico, dobbiamo partire dalla centralità del tema del consenso nella prassi e nella teoria del governo democratico. Non è difficile rilevare questa posizione, per esempio attraverso un'analisi del linguaggio della politica democratica: la frequenza stessa della parola, tanto nei discorsi degli attori che degli osservatori, indica che i processi centrali di questo regime politico (dalle elezioni ai rapporti governo-parlamento, alla realtà interna dei partiti) sono suscettibili di essere letti utilizzando la cifra del consenso. Il consenso sarà volta a volta presentato come valore di primo piano dell'ethos democratico, come condizione critica di esistenza e di funzionalità del regime democratico e delle sue istituzioni, come risorsa da conquistare da parte dei partiti, o addirittura come elemento definitorio di questo regime stesso (la democrazia come government by consent secondo una formula assai diffusa). Sottolineato questo legame

particolarmente stretto tra consenso e una determinata forma di regime politico - quella democratica - conviene tuttavia non dimenticare che il problema del consenso non è esclusivo di tale regime, come la ricerca storica e politologica sulle forme non democratiche ha potuto mettere in rilievo. Così come non si può sottacere il fatto che l'articolazione di questo tema e la riflessione su di esso precedono ampiamente i regimi politici democratici dell'età contemporanea.

Ma, prima di toccare questi punti, occorre un approfondimento del significato di consenso. Sin da una rapida ricognizione risulta chiaro che il discorso sul consenso si svolge su una pluralità di piani diversi. Questa varietà emerge con evidenza appena ci si soffermi su una certa paradossalità del nesso, come si è già detto cruciale, tra democrazia e consenso. Si pensi da un lato alla maniera corrente di presentare la democrazia come regime basato sul consenso (in contrapposizione ad altri regimi che tali non si possono definire in quanto basati sulla coercizione e sull'accettazione passiva; v. Plamenatz, 1968, p. 170; v. Sartori, 1987, pp. 86 ss.), dall'altro alla forse altrettanto frequente caratterizzazione del regime democratico come regime fondato sul riconoscimento del dissenso e dell'opposizione in contrapposizione ai regimi che pretendono l'unanimità (v. Friedrich, 1963, pp. 237 ss.; v. Dahl, 1966). A un più attento esame il paradosso in larga parte si scioglie: nella prima espressione con il termine consenso ci si riferisce infatti a un'azione (esplicita o implicita) di adesione volontaria dei governati agli orientamenti, decisioni e azioni dei governanti, mentre nella seconda i concetti di consenso e di dissenso si riferiscono piuttosto a una situazione collettiva di concordanza o discordanza di opinioni e orientamenti che taglia orizzontalmente il corpo politico (a livello di masse e di élites). Nella prima accezione il concetto di consenso si contrappone a quello di coercizione (v. Friedrich, 1963, p. 165), nella seconda a quello di dissenso.Si deve anche osservare che nel primo senso il concetto di consenso si avvicina molto a quello di sostegno (support) (v. Easton, 1967; v. Morlino, 1980, pp. 146 ss.), nel secondo a quello di accordo (agreement). Nella lingua inglese esistono addirittura due termini diversi, anche se derivati da una comune radice, per esprimere queste dimensioni del concetto. Con il termine consent ci si riferisce, prevalentemente, all'azione, con il termine consensus alla situazione (v. Partridge, 1971; v. Graham, 1984, p. 90). Nelle lingue, come l'italiana, che non consentono questa differenziazione terminologica occorrerà rendere esplicito in altro modo a quale delle dimensioni del concetto ci si riferisce. Per esempio utilizzando il termine consenso, senza

qualificazioni, per esprimere la prima dimensione, e parlando di 'stato di consenso' per la seconda.

Anticipando temi e problemi che verranno esaminati più avanti, si deve osservare che le due dimensioni del concetto comportano problematiche relativamente specifiche e differenziate. La dimensione del consenso-azione solleva in particolare interrogativi relativi all'identità dei soggetti che esprimono il consenso e alle modalità di tale azione (il grado di consapevolezza, di libertà, di esplicitazione dell'atto del consentire, le sue motivazioni, le forme in cui si manifesta, ecc.). La dimensione del consenso come stato pone semmai il problema dell'ambito al quale si estende questa situazione, cioè dell'estensione del segmento di società politica che si trova in tale condizione e dell'area tematica rispetto alla quale vige il consenso, nonché dei processi che l'hanno prodotto.Tra i due aspetti, pur distinguibili con chiarezza in sede analitica, non mancano poi certo i rapporti. Nel momento in cui il governo viene a basare la sua legittimità su manifestazioni istituzionalizzate di consenso da parte dei governati, sempre più delicata e rilevante diventa la questione dell'esistenza, nel corpo politico, di un certo livello minimo di consenso, inteso come accordo su alcuni valori e regole di comportamento comuni.

Una ricognizione preliminare della problematica evocata dal tema del consenso, condotta partendo dalle connessioni particolarmente forti di questo (inteso qui come consenso-azione) con il fenomeno democratico, non può fare a meno di mettere in evidenza la doppia faccia, di diritto e di fatto, della sua rilevanza. La rilevanza di diritto del consenso per l'esercizio del potere politico (rilevanza che si traduce in un insieme di regole finalizzate a vincolare il secondo al primo) ha le sue basi nella dimensione normativa della teoria democratica e più in generale di tutte le dottrine popolari e civiche della politica, imperniate sulla concezione della comunità politica come comunità di cittadini e non di sudditi. In questa prospettiva, quando si dice potere basato sul consenso, si intende che il potere deve essere basato sul consenso. Il consenso assume dunque il significato di 'vincolo'. Il fatto che queste concezioni normative si traducano in certi meccanismi istituzionali che strutturano e vincolano la vita politica, comporta poi un passaggio dalla rilevanza di diritto alla rilevanza di fatto del consenso. Disporre del consenso diventa per il potere un'esigenza pratica oltre che di principio. Il consenso, accanto al significato di vincolo, assume quello di risorsa per il potere politico. Una risorsa alternativa ad altre, in particolare a risorse coercitive.

A questo proposito occorre notare che, se la rilevanza di diritto del consenso è indissolubilmente legata all'esperienza democratica, la rilevanza di fatto trascende certamente la sfera della democrazia. In termini un poco generici si può affermare che in ogni organizzazione politica il consenso assumerà di fatto una rilevanza tanto maggiore, come risorsa alla quale fare appello da parte dell'autorità, quanto più questa non potrà contare esclusivamente sulla coercizione o sull'accettazione passiva (v. Hume, 1742). E questo avviene, in misura maggiore o minore, anche in tutti i regimi autoritari.

Va ancora osservato che tra rilevanza di diritto e di fatto del consenso esistono interazioni importanti, pur se complesse e paradossali, anche fuori dalla sfera dei regimi democratici in senso proprio. Quanto più le concezioni civiche e popolari della politica entrano a far parte di una koinè culturale mondiale, tanto più il consenso diventa una risorsa cruciale per ogni regime politico, sia che esso ne affermi sia che ne neghi in via di diritto il valore. O, perlomeno, diventa necessario mettere in atto processi di simulazione del consenso. D'altra parte è probabile che, paradossalmente, in un'epoca nella quale è diffusa in maniera generalizzata l'opinione che il consenso sia la base della 'buona politica', regimi che non possono contare su questa risorsa (come i regimi autoritari del nostro secolo) debbano fare ricorso a misure di coercizione molto più intense ed estese che non, per esempio, i regimi politici predemocratici, operanti in epoche meno sensibili a questo valore politico (v. Linz, 1975). Visto come risorsa, il consenso deve quindi essere valutato in una prospettiva complessiva delle diverse risorse a disposizione delle autorità politiche.

2. Il tema del consenso in una prospettiva storica

La peculiare importanza del tema del consenso nella realtà e nelle riflessioni politiche contemporanee (democratiche e non) non deve far dimenticare che non ci troviamo di fronte a una realtà priva di antecedenti fattuali e di ascendenze culturali. Di particolare rilievo per la vicenda politica del mondo eurooccidentale moderno è l'introduzione del tema del consenso nella dimensione politica (rispetto a una prima utilizzazione in sede giusprivatistica) che avviene nell'Europa medievale in due contesti principali: 1) quello della prassi e della teoria della politica feudale; 2) quello della prassi del governo cittadino e della teoria del governo popolare che a quest'esperienza politica è particolarmente legata.

L'antagonista storico del principio del consenso è quello della voluntas, proprio della monarchia teocratica prima e assolutista poi.

Nel contesto feudale è il carattere sinallagmatico, contrattuale, del vincolo tra signore e vassallo ad assegnare al consenso il ruolo di principio guida del sistema politico. L'espressione tipica di quest'idea si ritrova nelle formulazioni di stampo feudale del corretto processo legislativo, cioè relative al più alto atto di governo della comunità politica, là dove si prescrive che questo debba avvenire - come dice Pietro da Bellapertica - "cum proceribus" (v. Costa, 1969, pp. 190-192), o "per consilium regni" (v. Ullmann, 1966; tr. it., p. 209) o ancor più esplicitamente che "la ley de la terre est fait en parlement par le roy et les seigneurs espirituelx et temporell et tout la communalte du roiaume" e dunque attraverso un "commun asent de tout le roiaume" - come riconosce Edoardo I d'Inghilterra - (ibid., pp. 220-221). Il principio del consenso tra i soggetti rilevanti del sistema politico (il che naturalmente significa solo una frazione ristretta della popolazione) trova la sua attuazione pratica nelle istituzioni parlamentari medievali che si configurano proprio come le istituzioni del consenso (v. D'Agostino, 1980). Questa caratterizzazione vale in un duplice senso. La struttura assembleare dei parlamenti, rispetto a quella monocratica di altre istituzioni politiche, è una prima espressione di quel principio; inoltre, il carattere plurisinodale di tali parlamenti (composti da più rami, corpi o bracci) significa che l'accordo dev'essere raggiunto non solo all'interno di un consesso assembleare, ma anche tra più consessi. Il consenso si presenta dunque come il risultato di un processo istituzionale a più stadi, come già rilevava nel 1583 T. Smith nel De republica anglorum (v. Matteucci, 1962, p. 43).

Quanto alle città medievali, non si può fare a meno di cogliere la centralità degli elementi di associazione tra soggetti nelle loro istituzioni; i concetti di coniuratio, di congregatio, di fraternitas, che in qualche modo si riferiscono tutti a una convergenza di volontà e quindi a un consenso tra i soggetti rilevanti, sono notoriamente di grande importanza nel linguaggio politico 'cittadino' (v. Bertelli, 1978, pp. 17 ss. e 45 ss.). La costante presenza nelle pur assai variegate istituzioni cittadine di larghi organismi assembleari accanto a quelli monocratici, o comunque numericamente ristretti, indica l'esigenza pratica di dar vita a una convergenza di volontà, dunque al principio del consenso nel governo della città. Il tema del consenso ricorre poi esplicitamente in quelle dottrine - come quella di Bartolo da Sassoferrato - che mirano a fondare la validità della legge consuetudinaria o scritta, vigente in ambito cittadino

e non di origine regia, appunto sulla voluntas tacita o espressa del populus (v. Ullmann, 1966; tr. it., p. 377).

Naturalmente, anche nel caso del governo cittadino medievale, il consenso è sempre quello di una parte ristretta della popolazione - i meliores - che soli godono della cittadinanza politica piena (v. Bertelli, 1978, p. 7). Si può ricordare qui un altro tema - quello della concordia - che anticipa altri aspetti della riflessione contemporanea sul consenso. La concordia ricorre continuamente nel pensiero medievale, specie in quello di marca cittadina, come una delle virtù del 'buon governo' e come una condizione della pace interna. In questo caso la corrispondenza si può stabilire con l'accezione moderna del consenso come stato di accordo su valori, credenze, principî.

In Europa il tramonto diffuso delle istituzioni tanto del governo feudale che di quello cittadino (o delle integrazioni tra i due, quali i parlamenti per ceti) a favore dell'assolutismo monarchico indebolisce molto, sia sul piano della realtà politica che su quello della riflessione dottrinaria, il tema del consenso. Naturalmente si sottraggono in misura maggiore a questa eclissi i paesi nei quali si conserva la tradizione parlamentare medievale. Il caso principale è certamente quello inglese: qui il tema del consenso, tanto sul piano istituzionale che su quello dottrinario, conosce, pur con alti e bassi, una continuità singolare tra epoca premoderna e moderna.Il tema del consenso ritorna in grande stile nella riflessione che si sviluppa tra Seicento e Settecento all'interno della concezione contrattualistica della politica. La dottrina del contratto come fondamento della comunità e del potere politico (pactum unionis e pactum subjectionis) attribuisce al consenso degli uomini la formazione della società politica a superamento dello stato di natura e l'attribuzione di poteri di governo alle istituzioni politiche (v. Gough, 1957). Ma come è noto, le teorie contrattualistiche non hanno esiti univoci in fatto di modelli di organizzazione politica: si va infatti dall'assolutismo hobbesiano (per il quale il contratto comporta un'alienazione definitiva del potere nelle mani del sovrano) al liberalismo lockiano (che prolunga il ruolo del consenso nell'esercizio del potere). Man mano che la dottrina contrattualistica si esplicita nella dottrina della volontà popolare come fondamento del potere politico (v. Rousseau, 1762; tr. it., pp. 729 ss.), il tema del consenso emerge come tema centrale della politica moderna.

3. Consenso e democrazia liberale

Come si è già notato, il tema del consenso diventa tema chiave nel contesto della democrazia liberale, e come tale è soggetto a molteplici declinazioni. Si può dire, a ragione, che entrambe le componenti fondamentali del regime liberaldemocratico (v. Dahl, 1971; tr. it., pp. 30 ss.; v. Sartori, 1987, pp. 283 ss.) pongono il problema del consenso. Lo pone, ovviamente, la componente 'democratica' in senso proprio là dove afferma la sovranità del popolo. Nella misura in cui il popolo non può governare direttamente e sussiste una separazione di ruoli tra governanti e governati, questa componente presuppone, perlomeno, che chi governa lo faccia con il consenso del popolo. Questa esigenza trova la sua manifestazione istituzionale nel fatto che le principali cariche di governo sono tutte raccordate (pur nella variabilità dei circuiti istituzionali specifici) a elezioni popolari (v. Dahl, 1971; v. Linz, From great..., 1978; v. Sartori, 1987). Il consenso dei governati, trasmesso attraverso i meccanismi della rappresentanza, si propone in questa prospettiva come alternativa realistica all'irrealizzabilità della democrazia come autogoverno.Quanto alla componente 'liberale', l'aspetto che più significativamente chiama in causa la questione del consenso è quello del riconoscimento del pluralismo politico. Se è vero che uno degli apporti fondamentali del liberalismo politico è il riconoscimento del diritto al dissenso e all'opposizione, proprio questo riconoscimento pone, paradossalmente ma cogentemente, l'esigenza di elementi controbilancianti di consenso che intercorrano tra i soggetti del dissenso. Come dire che se la democrazia liberale si fonda sul riconoscimento del diritto al dissenso, essa non può fondarsi esclusivamente su di esso, ma esige che certe aree siano sottratte al dissenso o che comunque si giunga a costruire una qualche misura di consenso (v. Sartori, 1987, pp. 89 ss.; v. Fisichella, 1983, pp. 13 ss.). Quantomeno deve esistere consenso sul diritto al dissenso; ma più in generale deve esistere consenso su una serie di regole che permettano la convivenza (e anche di raggiungere decisioni) in una situazione pluralistica. Se il (limitato) pluralismo di fatto dei regimi autoritari (v. Linz, 1975) non esige di per sé un consenso procedurale, la soluzione dei conflitti potendo essere lasciata ai rapporti di forza, il pluralismo di diritto della liberaldemocrazia non può farne a meno, in quanto, senza il riconoscimento di una logica di regole giuridiche diversa da quella della forza, non potrebbe essere salvaguardato il 'valore' della pluralità di posizioni sul quale si regge la deontologia liberaldemocratica. In ciò si rivela con chiarezza la differenza di fondo

tra i due tipi di pluralismo. Dire questo non significa peraltro escludere che un qualche consenso procedurale possa avere un ruolo anche nel pluralismo non democratico, come vedremo più avanti. Ma, in quel contesto, la sua presenza appare come una possibilità di fatto più che una necessità di diritto.Il rapporto tra regime liberaldemocratico e consenso è dunque complesso e sfaccettato. Una messa a fuoco più precisa richiede che se ne evidenzino dettagliatamente le diverse dimensioni e componenti. Un primo aspetto sul quale soffermarsi è la doppia faccia 'di diritto' e 'di fatto' del problema. Ci sono questioni cioè che toccano la teoria normativa della democrazia e, per questa via, l'articolazione istituzionale della stessa (che da quella è fortemente dipendente), e questioni che ne toccano la realtà di fatto (e la teoria empirica; v. Sartori, 1987, pp. 5 ss.). Per quel che riguarda il primo aspetto si può affermare che la democrazia è un regime politico che erige il principio del consenso a principio di governo, traducendolo in una serie di 'meccanismi istituzionali' corrispondenti; si dovranno quindi illustrare questi meccanismi. Ma non si deve confondere questa dimensione con il verificarsi di fatto di situazioni di consenso; il verificarsi di tali situazioni e l'individuazione delle condizioni che le favoriscono sono quindi materia di rilevazione empirica distinta.

Un secondo aspetto da precisare è quello dei soggetti del consenso. Accertare tra chi si stabilisce una situazione di consenso è ovviamente un punto critico. In particolare devono essere distinti i problemi del consenso a livello di massa da quelli del consenso a livello di élite.Il terzo aspetto è quello dei contenuti del consenso: quali sono gli oggetti sui quali si manifesta l'accordo, e dunque qual è l'estensione del consenso.Cominciamo dal primo tema, il consenso come principio ispiratore delle istituzioni della democrazia. In proposito sembra che si debba dire che se c'è, per così dire, una soglia minima di traduzione istituzionale della regola del consenso, comune a tutti i regimi liberaldemocratici, al di là di questa si aprono poi possibilità di variazioni non trascurabili, tant'è vero che un recente studio ha potuto parlare di "democrazie consensuali" per designare una categoria di liberaldemocrazie da contrapporre a un'altra, quella delle "democrazie maggioritarie" (v. Lijphart, 1984). Ma prima di affrontare questo punto conviene partire dal livello minimo, quello cioè che entra nella definizione stessa di liberaldemocrazia.Come abbiamo visto, il primo e fondamentale elemento istituzionale che esprime il principio del consenso nelle democrazie è quello dell'elezione dei governanti. Chi vuole governare deve conquistarsi il (un determinato livello di) consenso dei governati. Quale sia il significato reale del votare, soprattutto nelle

democrazie di massa, è questione intorno alla quale gli studi elettorali si sono affaticati per lungo tempo. Essi hanno concordemente messo in dubbio la possibilità che le elezioni di massa funzionino come meccanismi di trasmissione, a delegati presenti nelle istituzioni del governo, di una ipotetica 'volontà popolare' autonomamente articolata ed elaborata dai cittadini (quindi secondo una modalità di funzionamento interamente 'dal basso verso l'alto'). L'immagine delle elezioni che ne emerge è invece assai più vicina proprio al significato di uso comune della parola consenso. Si riconosce infatti che nel processo elettorale il dato iniziale non è un fatto 'dal basso', ma 'dall'alto', cioè la proposta politico-programmatica delle élites, dei partiti. Il ruolo dell'elettorato si configura dunque come espressione di approvazione o di disapprovazione, di consenso o di dissenso nei confronti delle proposte politico-programmatiche dei partiti e delle persone che rappresentano queste proposte. Il consenso o il dissenso dell'elettorato si manifestano in primo luogo nei confronti del partito o dei partiti che hanno avuto ruoli nel governo. Il segmento della classe politica che è in posizioni di governo gode infatti di particolare visibilità e se ne possono valutare più concretamente le performances (v. Downs, 1957; v. Key, 1961; v. Fiorina, 1981).

In questa prospettiva, quando parliamo di 'consenso elettorale' ci vogliamo riferire a un 'assentire' che può oscillare tra un più attivo 'sostenere' e un più passivo 'consentire'.

Stabilire in che misura il consenso (o viceversa il dissenso) dell'elettorato nei confronti dei governanti sia un consenso libero, informato e cosciente, fino a che punto sia in grado di scendere nei dettagli delle proposte politico-programmatiche o si fermi a immagini fortemente semplificate degli attori politici in gioco è questione intorno alla quale si è a lungo discusso. Pur ponendo il problema a livello individuale, la risposta non può in ogni caso essere univoca. Accanto ad ampi settori dell'elettorato con livelli di informazione e di comprensione delle questioni politiche piuttosto bassi, esistono segmenti assai più attenti. Ma i livelli di attenzione, informazione e comprensione non variano solo da persona a persona, da strato sociale a strato sociale, ma anche in relazione agli argomenti in questione. Una stessa persona è in grado di esprimere un consenso più ragionato e consapevole su temi più vicini alla propria esperienza che su argomenti da questa lontani. Tutti questi aspetti, che attengono alla sfera 'interiore' e psicologica, sono certo rilevanti per valutare meglio il significato del consenso elettorale, ma si pongono solo dopo che ne sono stati precisati gli aspetti 'esteriori'.

Perché le elezioni possano essere interpretate come canali di espressione del consenso è necessario che sia garantita la libertà del voto: che esista cioè in primo luogo la possibilità di votare o di non votare. Questa libertà si può considerare salvaguardata anche in presenza di 'piccole' sanzioni che mirano a incentivare il voto, purché sussista comunque la possibilità di votare scheda bianca o nulla. In secondo luogo è necessario che esistano possibilità significative di scelta nel voto, ossia che all'elettore si offrano alternative tra cui optare (e questo rinvia al già citato tema del rapporto tra consenso e pluralismo). In teoria, anche elezioni che non comportassero scelta tra alternative (per la presenza di una lista unica), ma consentissero almeno la facoltà di rifiutare il voto (in una delle varie forme possibili: astensione, voto bianco, voto nullo), si configurerebbero come strumenti sia pur rozzi di espressione di dissenso e consenso (v. Hermet e altri, 1978). Salvo che in esse mancherebbe un elemento cruciale nelle elezioni competitive, cioè che dissenso o consenso non sono solamente espressi ma 'pesano' anche sulla composizione della classe politica e sull'attribuzione all'interno di questa dei ruoli di governo e di opposizione.

Se i soggetti in gioco qui sono i governati e i governanti, quali sono i contenuti del consenso o del dissenso manifestati attraverso il canale elettorale? Poiché il consenso o il dissenso si manifestano rispetto alle proposte presenti sul 'mercato' elettorale, è a queste che bisogna guardare per accertarne i contenuti. A seconda che esse investano i contenuti sostanziali dei programmi di governo, e le persone destinate ad attuarli, oppure i valori e le regole fondamentali che definiscono il regime politico, oppure addirittura la configurazione stessa della comunità politica (è il caso per esempio di forze politiche che contestano uno Stato nazionale in nome dell'appartenenza a una diversa comunità etnica; v. Easton, 1967, capp. 10-13), i consensi elettorali attribuiti a ciascun tipo di proposta acquisteranno la coloritura corrispondente in termini di contenuto. Quindi, se i partiti antiregime otterranno x% dei voti, diremo che il dissenso nei confronti del regime è di x%; se invece i partiti che contestano l'unità nazionale raggiungono y% dei voti, diremo che il dissenso nei confronti della comunità politica a base nazionale si eleva a y%. E viceversa diremo per il consenso. Certo si potrà discutere se le motivazioni del sostegno a quel determinato partito stiano proprio nella sua opposizione al regime, o alla forma della comunità politica, o non derivino invece da altri aspetti dell'immagine del partito: per esempio, in Italia il voto fascista del 1921 o del 1924 può essere interpretato integralmente come voto di dissenso rispetto alla democrazia parlamentare? O il voto per il Partito Comunista Italiano, nel corso della sua

lunga storia di opposizione, fino a che punto ha significato una piena condivisione da parte degli elettori delle diverse posizioni che il PCI ha assunto nel tempo nei confronti del regime politico liberaldemocratico? C'è più di un motivo per ritenere che i consensi a un partito si basino su una pluralità di motivazioni, alcune delle quali nulla hanno a che fare con gli aspetti sopra menzionati. Tuttavia, nella misura in cui i voti vanno al partito nel suo complesso, e quanto più quel partito non nasconde quegli aspetti della sua identità politico-programmatica, ma ripetutamente li utilizza come parte rilevante e pubblica del proprio appello all'elettorato, il consenso degli elettori, se non può essere integralmente interpretato come sostegno attivo di quella componente del messaggio, costituisce quantomeno un consenso 'permissivo' (v. Key, 1961, pp. 28 ss.). Pertanto il voto a un partito antiregime potrà essere interpretato quantomeno come segno di indifferenza, o di ambivalenza e di 'semilealtà' (v. Linz, From great hopes..., 1978; tr. it., pp. 56 ss.) nei confronti del regime politico esistente.

Ricapitolando: il regime democratico si basa su meccanismi istituzionalizzati di espressione del consenso (e del dissenso) dei governati nei confronti dei governanti. Questa è una delle condizioni fondamentali perché esso sussista. Da questa centralità dell'espressione di consenso e dissenso deriva immediatamente la rilevanza cruciale dei contenuti del consenso e del dissenso ai fini della funzionalità del regime. La discussione sui contenuti del consenso, che nasce in questa prospettiva, verte principalmente intorno alla questione del rapporto tra consenso sui contenuti sostanziali (cioè sui valori, i fini e le policies, e sulle persone dei governanti) e consenso sui temi procedurali (cioè sulle regole) della vita politica.Ma non è solo il canale elettorale a tradurre in forme istituzionali il principio del consenso nell'ambito democratico. Accanto e in stretta relazione con la dimensione, per così dire, 'verticale' del consenso (tra governati e governanti), il regime democratico liberale ne presuppone anche una 'orizzontale': tra i soggetti del pluralismo (a livello di élite in primo luogo e poi, più indirettamente, a livello di base). Quali ne sono le manifestazioni principali? E in che rapporto stanno con il principio maggioritario considerato spesso come il principio base del regime democratico stesso?

L'importanza del principio del consenso nella 'macchina istituzionale' centrale del regime democratico emerge da almeno due aspetti: la presenza di una pluralità di organi tra loro in relazione non gerarchica e il carattere collegiale delle istituzioni centrali. In particolare

questi due aspetti si manifestano nelle relazioni tra parlamento ed esecutivo e nella struttura stessa del parlamento.

La grande innovazione istituzionale del regime liberaldemocratico consiste nell'aver reso il governo dipendente dall'organo parlamentare per l'esercizio delle sue funzioni. Il governo, per governare, deve disporre del consenso (di una maggioranza) del parlamento. Questo principio, pur con qualche variazione, si applica tanto alle forme di democrazia parlamentare che a quelle di democrazia presidenziale. Nella forma parlamentare il principio del consenso si applica sin dalla costituzione del governo, e il meccanismo della 'fiducia parlamentare' ne è lo strumento tecnico. Come è noto, il governo presidenziale non ha bisogno della fiducia parlamentare per costituirsi e restare in carica, in quanto si appoggia direttamente sul consenso dell'elettorato. Tuttavia la sua differenza rispetto al governo parlamentare si riduce nettamente, ai fini che qui interessano, se passiamo dal problema della costituzione (e della fine) dei governi al campo dell'azione governativa corrente. L'esigenza del consenso parlamentare si ripropone nel momento in cui l'esecutivo di nomina popolare vuole dare attuazione pratica al suo programma politico: il potere legislativo e il potere di approvazione del bilancio, detenuti dal parlamento, significano che, per dare autorità legislativa e mezzi finanziari alle proprie policies, il governo deve ottenere il voto parlamentare favorevole, deve cioè trovare una maggioranza, allo stesso modo che un governo parlamentare. La differenza tra contesto presidenziale e parlamentare è che, nel primo, il consenso parlamentare, non essendo richiesto per garantire la sopravvivenza del governo, ma solo per consentire il passaggio delle politiche di questo, ha meno bisogno di assumere la forma di un accordo formalizzato e stabilizzato in una formula politica durevole (la 'maggioranza' di governo), ma può essere negoziato e ritagliato (su misura) di volta in volta, in rapporto alle diverse policies. Il principio istituzionale che prescrive per lo svolgimento delle funzioni di governo la necessità di un accordo tra le due istituzioni fondamentali del regime significa poi, nella vita politica pratica, la necessità di raggiungere determinati livelli di consenso tra gli attori politici (individuali o collettivi) che operano all'interno di quelle istituzioni.

L'istituzione parlamentare esprime il principio del consenso, non solo per il fatto che tra governo e parlamento deve stabilirsi una relazione consensuale, ma anche in un secondo senso. È la sua struttura istituzionale stessa a farlo, in misura maggiore o minore a seconda delle varianti organizzative, ma comunque sempre a livelli significativi. Caratteristica

precipua del parlamento è di essere normalmente un'istituzione collegiale e non gerarchica, di dimensioni numeriche consistenti (v. Cotta, 1986, pp. 281 ss.; v. Interparliamentary Union, 1986, pp. 16 ss.). Inoltre nei regimi liberaldemocratici il parlamento è costituito come il luogo centrale (anche se non unico) dove si esprime legittimamente il pluralismo di soggetti e di orientamenti politici.

L'insieme di queste caratteristiche fa sì che il perfezionamento dei processi decisionali fondamentali che richiedono la sanzione del parlamento presupponga la messa in atto di processi di aggregazione del consenso. Che la regola decisionale sia quella della maggioranza semplice o, a maggior ragione, quella di una maggioranza qualificata, il raggiungimento di decisioni esige che sia trovato il consenso almeno di una maggioranza dei membri del parlamento. In questo contesto istituzionale i partiti sono venuti ad assumere un duplice ruolo: da un lato si presentano come le espressioni, o meglio ancora come i promotori, della diversità di posizioni politiche (cioè del dissenso), dall'altro come gli agenti aggregatori e gestori del consenso.

Con la progressiva 'partitizzazione' della vita politica, che ha caratterizzato lo sviluppo dei regimi democratici nell'ultimo secolo, si può dire che i processi di aggregazione del consenso all'interno delle istituzioni rappresentative sono diventati sempre più processi 'partitici'. In prima battuta il problema del consenso parlamentare, della sua formazione e del suo mantenimento è un problema interno alla maggioranza. E questo vuol dire che, in tutti i casi in cui la maggioranza necessaria è alla portata di un solo partito (come si verifica nei casi di bipartitismo, o più raramente in sistemi pluripartitici), il problema del consenso di 'maggioranza' si pone come un problema di natura infrapartitica, che concerne l'accordo e la coesione all'interno della larga base parlamentare del partito di governo. Là dove la maggioranza può essere raggiunta solo grazie a una coalizione di partiti, il problema del consenso diventa innanzitutto un problema di coalition building e di coalition maintenance.

Come è noto, però, la funzionalità dei processi politici parlamentari non è integralmente determinata dal principio maggioritario. Per le sue caratteristiche strutturali e procedurali, difficilmente l'istituzione parlamentare può essere gestita sulla base esclusiva del principio maggioritario. L'ostruzionismo delle minoranze è una possibilità che incombe su ogni parlamento. Il fatto che a esso si ricorra solo eccezionalmente rivela che intorno al consenso di maggioranza si forma generalmente un'area di consenso più estesa, che ingloba in qualche misura anche le opposizioni (v. Friedrich, 1950² pp. 317-318). Questo consenso più

ampio assume forme e contenuti diversi in rapporto alle prospettive su cui si basa. Una di queste prospettive può essere la partecipazione 'differita' al governo: l'opposizione ha una ragionevole aspettativa di diventare a suo tempo forza di governo e perciò trova conveniente consentire al governo quello che si aspetta le venga a sua volta concesso, cioè di governare senza intralci eccessivi. In altri contesti la prospettiva è invece di partecipazione 'sincronica' al governo: le opposizioni sono coinvolte nella messa a punto e deliberazione delle politiche di governo in forme più o meno intense, fino al caso estremo in cui la distinzione tra maggioranza e opposizione sparisce con il ricorso a formule di 'grande coalizione'. Alle due prospettive corrispondono in linea di massima declinazioni diverse dei contenuti del consenso extramaggioritario. Nel primo caso il consenso tra maggioranza e minoranza verte principalmente sul riconoscimento reciproco della legittimità dei rispettivi ruoli (previsti come temporanei) e si traduce quindi in una rinuncia alle azioni che ne potrebbero impedire lo svolgimento. Il consenso ha dunque valenze prevalentemente procedurali. Nel secondo caso invece si presenta con connotazioni di natura più sostanziale. È sulle policies del governo e sui loro contenuti che si realizza una convergenza con l'opposizione che incorpora in qualche misura le domande di quest'ultima. Naturalmente anche questa prospettiva ha implicazioni di natura procedurale: una svalutazione della legittimità del principio di maggioranza, un'accentuata sensibilità al problema della tutela delle minoranze e degli interessi di cui sono portatrici, una certa preminenza assegnata al parlamento come sede decisionale rispetto al governo, ecc.; ma è sui contenuti che poi si mettono alla prova la formazione e la gestione del consenso. Nell'altro caso il banco cruciale di prova è invece il rispetto di certi ruoli e di certe regole parlamentari.

4. Consenso e tipologia dei regimi democratici

Se è vero, dunque, che tutti i regimi liberaldemocratici hanno iscritto nel sistema istituzionale il principio del consenso a limitazione del principio di maggioranza, bisogna anche aggiungere che l'estensione istituzionale di questo principio non è sempre uguale. Tant'è vero che la letteratura parla di democrazie basate sul principio maggioritario e di democrazie basate sul principio del consenso, proprio in riferimento a queste variabilità (v. Lijphart, 1984). Su questi due concetti e in particolar modo sul secondo - di democrazia

consensuale - occorre qualche precisazione per evitare che nella loro applicazione pratica si producano slittamenti semantici. Il punto è questo: quando si parla di democrazia consensuale ci si riferisce a una configurazione del sistema istituzionale e delle forze politiche tale da far dipendere il perfezionamento delle decisioni politiche da trattative e accordi tra una pluralità di soggetti politico-istituzionali, cioè dal raggiungimento di un consenso che vada al di là dei confini della maggioranza semplice, oppure a uno stato di consenso effettivamente esistente tra i soggetti rilevanti del sistema politico? I due aspetti non coincidono: è possibile ipotizzare un sistema istituzionale che prescriva un consenso più esteso della maggioranza semplice 'dentro' e 'tra' le istituzioni - dunque un sistema ispirato al principio del consenso - ma nel quale, alla prova dei fatti, questo consenso non possa essere raggiunto e quindi si profili uno stallo istituzionale. Viceversa, non è detto che in una democrazia ispirata al principio maggioritario non esista di fatto una certa base di consenso sostanziale (oltre che procedurale) tra le forze di governo e quelle di opposizione.

Ma vediamo meglio in che cosa consistono le differenze tra i due modelli di democrazia, maggioritario e consensuale, quali sono stati elaborati da Lijphart sulla scorta di una lunga discussione, sviluppatasi negli anni settanta, che ridimensionava il carattere paradigmatico della democrazia di stampo anglosassone e valorizzava modalità istituzionali e funzionali diverse (v. Pappalardo, 1979). Rispetto al Westminster model, basato su un'applicazione sistematica del principio maggioritario semplice (dalle elezioni alla formazione dei governi) e su una forte concentrazione del potere nelle mani del governo centrale, si possono individuare regimi democratici che in misura maggiore o minore se ne allontanano su entrambi i piani. Gli aspetti che, secondo Lijphart, concorrono a definire il modello consensuale sono i seguenti: la condivisione del potere tra maggioranza e minoranza, la dispersione del potere tra una pluralità di arene e di soggetti al centro del sistema politico, il decentramento del potere stesso a favore delle autorità di governo locale, la presenza di poteri di veto da parte delle minoranze (v. Lijphart, 1984; tr. it., p. 30). Alcuni di questi caratteri nascono dalle soluzioni istituzionali adottate: bicameralismo contro monocameralismo, federalismo contro accentramento, sistema elettorale proporzionale invece che maggioritario, presenza di una costituzione rigida e scritta invece che flessibile e non scritta, separazione tra esecutivo e legislativo, sul modello presidenziale, invece che fusione dei due poteri secondo il modello parlamentare.

Altri, invece, derivano da modalità di fatto secondo le quali si organizza la vita politica: presenza di un sistema multipartitico invece che bipartitico, presenza di una pluralità di dimensioni conflittuali invece di una sola, formazione di coalizioni di governo più che maggioritarie invece che ricorso a coalizioni minime. A parte le perplessità che possono nascere circa l'opportunità di mettere sullo stesso piano condizioni di fatto e di diritto, o, ancor più, dati che potremmo definire strutturali - o comunque dotati di una stabilità di lungo periodo (ad esempio la natura del sistema partitico) - e dati funzionali o perlomeno più variabili (come il tipo di coalizioni adottate), occorre osservare che gli elementi citati, di per sé, non dicono ancora nulla sull'esistenza nei fatti di un livello di consenso maggiore che in altre forme di democrazia. Questi tratti caratteristici definiscono soltanto una situazione di accentuata dispersione del potere in una pluralità di luoghi e soggetti. In sostanza una situazione nella quale, per raggiungere i medesimi esiti decisionali che si avrebbero in presenza di una maggiore concentrazione potestativa, è necessario mettere d'accordo - cioè ottenere il consenso di - una pluralità di soggetti politici. Dire però che il consenso è una condizione necessaria perché i processi decisionali abbiano esiti positivi, non vuole ancora dire che esso si verificherà. Pertanto, la cosiddetta consensus democracy può non essere affatto consensuale in termini di fatto.

C'è poi un elemento di paradossalità da rilevare in questa discussione. In base a quanto detto, gli elementi di diritto e di fatto che compongono il modello della democrazia consensuale costituiscono sostanzialmente delle prescrizioni o dei vincoli che impongono il ricorso a procedure consensuali per il raggiungimento delle decisioni. D'altra parte, vi sono fondati motivi per ritenere che la prescrizione di procedure massimizzanti i requisiti di consenso tra gli attori del sistema politico sia il risultato, il prezzo da pagare di una situazione (originaria almeno) di scarso consenso sostanziale tra gli attori stessi. Sono l'assenza di un'ampia piattaforma comune di accordo e l'esistenza di una certa sfiducia reciproca tra gli attori a esigere che le procedure decisionali siano tali che nessuno si senta escluso, e quindi minacciato potenzialmente in interessi vitali. Viceversa, l'accettabilità di un ricorso più sistematico alla regola maggioritaria e di una concentrazione maggiore di poteri nelle mani di un unico soggetto ha come condizione una base di consenso sostanziale, tale da permettere al soggetto perdente nella competizione per il potere di non sentirsi minacciato troppo gravemente per effetto della sua esclusione dal processo decisionale. Dunque, là dove c'è in partenza più consenso, il meccanismo democratico potrebbe essere

poi meno esigente in fatto di requisiti procedurali di consensualità; mentre là dove il consenso di partenza è più debole, si tenterebbe di sopperirvi incentivando per vie procedurali la costruzione del consenso stesso. Se poi questi incentivi procedurali siano di per sé sufficienti a produrre il consenso è questione diversa, la cui soluzione deve essere lasciata alla verifica empirica. Da essa dipende il fatto che la consensus democracy si traduca in una democrazia consensuale non solo in termini prescrittivi, ma anche di fatto, oppure in una democrazia decisionalmente bloccata (o quantomeno a basso rendimento).

L'analisi delle performances delle democrazie che, sulla base delle caratteristiche evidenziate da Lijphart, potrebbero essere definite consensuali dimostra che la presenza di meccanismi istituzionali e di fatto che prescrivono di raggiungere un ampio consenso per decidere non garantisce necessariamente che questa condizione si realizzi. Nei casi in cui questa condizione sostanziale non si produca, assisteremo allora al sistematico rinvio delle questioni più spinose e all'intensificarsi del ricorso a decisioni di tipo microsezionale e distributivo (v. Di Palma, 1977; tr. it., pp. 98 ss.). Quanto alla formazione e alla vita dei governi, l'esigenza di mettere insieme un numero di soggetti partitici elevato, e per di più caratterizzato da uno spettro ideologico-programmatico molto esteso, darà luogo a processi particolarmente laboriosi e lunghi di composizione delle differenze, con elevata probabilità di instabilità.Possiamo dunque avere democrazie consensuali sotto il profilo procedurale, nelle quali però il consenso sostanziale è basso, e democrazie proceduralmente consensuali nelle quali invece il consenso è più elevato.

5. Consenso e vicende critiche del regime democratico

Fin qui si è considerato il problema del consenso in una prospettiva, per così dire, di 'statica democratica', cioè in rapporto alla struttura istituzionale e alla funzionalità corrente del regime, considerato come un dato consolidato della situazione politica. La domanda era, in sostanza, quale fosse il posto del consenso nell'architettura del regime democratico. Ma il tema del consenso presenta una rilevanza particolare anche in rapporto ai processi dinamici nei quali è in gioco l'esistenza stessa del regime: cioè da un lato i processi di instaurazione e consolidamento, dall'altro quelli di crisi e di crollo della democrazia.Il ruolo critico del tema del consenso nelle vicende fondamentali del regime democratico è stato rilevato prima e con

maggiore chiarezza in negativo - cioè in riferimento ai fenomeni di crollo dei regimi democratici - che non in positivo, in riferimento ai processi di instaurazione dei regimi democratici. È dai primi dunque che conviene cominciare.

Nei casi in cui il regime democratico è entrato in crisi ed è poi crollato non è stato infatti difficile rilevare carenze significative di consenso tra gli attori del processo politico. In tutti i casi di crollo del regime democratico si possono individuare conflitti di estrema intensità, cioè situazioni di non consenso a livello di élite e di massa, tanto su temi politici sostanziali, cioè sulle risposte da dare ai problemi della comunità, quanto su temi procedurali, cioè sulle regole, sulle modalità di comportamento da seguire nel dare risposta ai primi (v. Linz, From great..., 1978; tr. it., p. 24). Per essere esatti, se si interpreta la democrazia come un sistema di regole che controllano l'accesso al potere politico e la sua gestione (sottoponendoli al duplice vincolo del pluralismo e dell'elezione popolare), il crollo della democrazia corrisponde al sottrarsi di alcuni (o tutti) i soggetti rilevanti all'accettazione di quelle regole fondamentali. Corrisponde cioè sempre a una crisi del consenso procedurale. Fin qui il discorso è abbastanza ovvio e può prestare il fianco all'accusa di cadere nella tautologia. Gli aspetti problematici, e quindi interessanti, sono semmai due: perché e come venga meno un preesistente consenso su quelle regole (e cioè perché, in un dato momento, appaiano soggetti politici che a quelle regole non aderiscono, o perché soggetti che le avevano accettate mutino di opinione); e poi quanto estesa debba diventare l'erosione del consenso per costituire una minaccia al regime democratico.

Questi quesiti inducono ad avviare una ricognizione dei soggetti che, di per sé o in rapporto alle particolari condizioni di un dato regime democratico, sono in grado di bloccare e rovesciare il meccanismo democratico. È rispetto a questi soggetti che diventa rilevante accertare se essi si mantengano all'interno dell'area del consenso sulle procedure democratiche oppure ne fuoriescano. Per la possibilità che essi hanno, di realizzare la presa del potere, militari e partiti con seguito di massa sono i più importanti candidati per questo accertamento. Il crollo di alcune democrazie europee nel periodo tra le due guerre mondiali (Germania, Italia e Austria) e il rapido fallimento delle rinate democrazie dell'Europa centrale e orientale dopo la seconda hanno orientato l'attenzione verso il ruolo dei partiti antisistema, cioè di quei partiti che svolgono un'azione delegittimante nei confronti del regime democratico, del quale non condividono (se non strumentalmente) le regole fondamentali (v. Sartori, 1976, p. 133; v. Linz, From great..., 1978; tr. it., pp. 52 ss.). Le

vicende delle democrazie latinoamericane (ma anche della Spagna negli anni trenta) hanno invece sollecitato l'indagine sul fenomeno (e sulle motivazioni) dell'entrata dei militari nell'arena civile, cioè sulla loro disponibilità a rompere il consenso su una regola fondamentale implicita del regime democratico: la subordinazione del potere militare a quello civile (v. Linz, From great..., 1978; tr. it., pp. 123 ss.; v. Finer, 1980). Se questi sono i soggetti la cui 'uscita' dall'area del consenso sulle regole della democrazia ha conseguenze dirette e immediate per il crollo del regime democratico, altri soggetti possono avere una rilevanza di non minore importanza, anche se meno diretta, mediata. La capacità e la disponibilità dei primi a mettere fine alla democrazia è in genere legata al consenso espresso o implicito di altri soggetti sociali e politici (siano essi gruppi capitalistici, apparati burocratici, movimenti sociali, Chiese, ecc.) alla loro azione.

È stato messo in luce come in queste vicende giochi un ruolo spesso critico la presenza di atteggiamenti di 'semilealtà' nei confronti del regime democratico da parte di forze politiche che pure, di per sé, non appartengono allo schieramento di contestazione del regime (v. Linz, From great..., 1978; tr. it., pp. 55 ss.). Queste forze sono disposte a transigere sulle violazioni delle regole democratiche da parte dei gruppi antiregime, piuttosto che far fronte comune contro di essi insieme alle altre forze democratiche. I motivi di questo atteggiamento sono per lo più legati a gravi divergenze su temi di politica sostanziale. Una simile situazione segnala che in quel contesto il consenso sulle procedure democratiche è debole, o comunque non in grado di contenere le divaricazioni provocate dai dissensi sulle scelte politiche sostanziali.

Nel momento in cui si passa dall'interrogativo su quali siano i soggetti che provocano il crollo con il loro 'venir meno' al consenso sui valori e sulle regole democratiche (il che significa indirettamente interrogarsi su quali siano i soggetti la cui adesione al consenso democratico-procedurale è indispensabile per tenere in piedi il regime) all'interrogativo sul perché del verificarsi di questo fenomeno, la dimensione sostanziale del consenso acquista rilievo accanto a quella procedurale. La rottura del consenso procedurale si alimenta tipicamente delle difficoltà incontrate nel raggiungere un consenso sulle risposte da dare ai problemi che toccano da vicino gli interessi vitali dei grandi soggetti politici. In particolare, quanto più scelte politiche particolari possono essere percepite come una minaccia all'identità e allo status di un gruppo sociale o politico, tanto più sarà difficile che questo accetti regole del gioco che consentano simili esiti. In proposito non è difficile rilevare la

possibilità dell'instaurarsi di un vero e proprio circolo vizioso. L'assenza di un consenso sulle scelte politiche sostanziali cruciali, che toccano gli interessi vitali dei principali soggetti sociopolitici, rende fragile, condizionato, il consenso procedurale. D'altra parte la debolezza o la mancanza di un adeguato grado di consenso sulle regole decisionali rende difficile trovare la strada di un accordo sulle risposte da dare ai problemi. Proprio perché, in genere, la realtà politica nelle fasi che precedono le crisi del regime democratico si presenta con i caratteri di questo circolo vizioso, nel quale dissenso procedurale e sostanziale si alimentano vicendevolmente, è difficile dire quale dei due abbia avuto temporalmente la precedenza.

Il fatto che il crollo democratico si sia per lo più prodotto in paesi nei quali questo regime aveva stentato sin dall'inizio a raggiungere una larga base di legittimità, cioè un consenso esteso sui suoi principî fondanti e sulle sue regole (v. Linz, From great..., 1978; tr. it., pp. 79 ss.), induce a considerare il tema della crisi dei regimi democratici come tutt'altro che privo di relazioni con quello della formazione e del consolidamento degli stessi, e questo proprio in rapporto alla dimensione del consenso. Sia rispetto a quella che si suole definire la prima democratizzazione (v. Morlino, 1986, pp. 103 ss.), che a eventuali instaurazioni successive della democrazia dopo più o meno lunghe parentesi autoritarie, il problema del formarsi di un certo livello di consenso tra una pluralità di attori è, per definizione, cruciale per l'affermazione del regime democratico. Occorre osservare, senza soffermarci qui su tutte le differenze tra le situazioni di prima democratizzazione e quelle che vedono il ristabilimento del regime democratico là dove esso aveva fallito una prima volta, che la transizione al regime democratico da un regime non democratico pone sempre il problema del passaggio da una situazione di non pluralismo degli attori politici, o comunque di pluralismo limitato e non competitivo (v. Linz, 1975), a una situazione di pluralismo in linea di principio illimitato (o meglio, limitato solo dal criterio dell'osservanza di regole democratiche) e competitivo (cioè subordinato nei suoi esiti all'acquisizione dei consensi elettorali). L'entrata graduale (questa possibilità è molto più rilevante nei casi di prima democratizzazione che in quelli di reinstaurazione), ovvero immediata, nel contesto pluralistico esige da parte dei soggetti in gioco non solo il riconoscimento in astratto delle regole del pluralismo competitivo, ma anche il loro riconoscimento in concreto, cioè in sostanza l'accettazione del fatto che gli altri concreti soggetti politici presenti sulla scena in quel momento partecipino a pieno titolo al 'gioco democratico'. L'esperienza dei processi di democratizzazione insegna

che questo reciproco riconoscimento degli attori del pluralismo è uno dei passaggi più delicati, ma allo stesso tempo cruciali per la buona riuscita dei processi stessi. Nei casi di 'seconda' democratizzazione questo processo di accettazione reciproca dei soggetti politici (siano essi i partiti o i militari, un soggetto questo ovviamente critico per via del suo controllo sulle risorse coercitive) può risultare complesso perché proprio i conflitti tra alcuni di questi erano stati all'origine del crollo del precedente regime democratico, o perché alcuni di questi soggetti (tipicamente i militari) avevano avuto una parte dominante nella fase autoritaria. Per superare queste difficoltà e preparare il terreno per il raggiungimento e il consolidamento del necessario consenso sulle regole democratiche, un ruolo importante ha la stipulazione di 'patti', cioè di compromessi più o meno espliciti tra alcuni o tutti i soggetti in questione. Questi accordi tendono a sgombrare il campo da alcune questioni politiche sostanziali, che toccano interessi vitali degli attori politici, o rinviandole o risolvendole in maniera relativamente soddisfacente per tutti, e a fornire garanzie ai diversi attori sul loro futuro ruolo nel regime che si sta costituendo. In molti casi questi patti implicano da parte degli attori politici una rinuncia ad avvalersi pienamente di tutti i poteri che, teoricamente, le regole democratiche concederebbero loro (per esempio i politici democratici rinunciano a promuovere azioni troppo severe di rivalsa penale nei confronti dei militari che hanno partecipato all'azione repressiva del precedente regime autoritario; v. Schmitter, 1984). Si può dire che procedimenti di questo genere realizzano una sorta di cintura protettiva intorno al consenso procedurale, creando un'area di consenso sostanziale su una serie di problemi particolarmente critici che, in assenza di una soluzione consensuale, proietterebbero un'ombra negativa sulle possibilità di raggiungere e consolidare il consenso sulle regole democratiche.

A conferma della connessione particolarmente delicata, nella fase dell'instaurazione democratica, tra consenso procedurale e consenso sulle policies si possono portare quelle esperienze politiche nelle quali l'adozione da parte dei partiti di governo, nei primi anni del nuovo regime democratico, di indirizzi politico-sostanziali fortemente antagonistici nei confronti di attori politici significativi si è rivelata un fattore fortemente sfavorevole all'incorporazione delle forze di opposizione nel consenso sul neonato regime democratico. Un esempio classico è la situazione creatasi in Spagna per effetto della politica fortemente antireligiosa adottata dai partiti al governo nei primi anni della seconda repubblica (v. Linz, From great..., 1978; tr. it., pp. 334 ss.).

Ci si può chiedere in che misura il consenso procedurale, condizione imprescindibile dell'instaurazione democratica, si fondi su una convinta adesione ai principî e ai valori sui quali si basano le procedure della democrazia, o invece su un calcolo utilitaristico dei costi rispettivi dell'adesione o non adesione a quelle regole. Dire che l'adesione di certi attori alla democrazia è dettata più da una valutazione realistica delle condizioni politiche entro le quali essi operano, e dalla difficoltà di imporre un altro tipo di 'gioco' politico (di natura egemonico-autoritaria), coglie senza dubbio la prospettiva iniziale di alcuni degli attori. Sembra più difficile, invece, ipotizzare che abbia successo l'instaurazione democratica in una situazione in cui tutti gli attori si collochino in una prospettiva del genere. Il regime democratico si troverebbe infatti in una situazione di esposizione diretta ai mutamenti dei calcoli di convenienza degli attori. Sembra necessario, perlomeno, che gli attori che riescono a conquistare il controllo sul governo (e sugli strumenti di coercizione da questo dipendenti) diano un'adesione meno strettamente utilitaristica al regime e alle sue regole. In una prospettiva temporale più lunga la stabilizzazione del regime dovrebbe poi corrispondere a una progressiva trasformazione delle adesioni utilitaristiche in adesioni di principio. In parte questo dovrebbe essere facilitato proprio dal perpetuarsi del processo democratico: per molti attori la partecipazione di lungo periodo alla vita democratica dovrebbe finire per significare che lo stesso calcolo dei loro interessi particolaristici risulterà possibile solo all"interno' della logica democratica. Perderà cioè di realismo la prospettiva di un interesse da raggiungere fuori dell'ambiente politico della democrazia.

6. Consenso e regimi non democratici

Se il tema del consenso occupa un posto cruciale nella teoria e nella pratica del regime democratico, non si può certo dire che sia privo di rilevanza nei regimi non democratici dell'epoca contemporanea. Tutt'al contrario: in alcuni di questi regimi la ricerca del consenso diventa addirittura un elemento centrale della vita politica.Il punto da cui partire è la caratteristica che distingue i regimi democratici da quelli non democratici, cioè la negazione dei principî e delle istituzioni del pluralismo responsabile, o, per dirla in altri termini, il rifiuto del riconoscimento della legittimità di un'opposizione politica che si proponga come alternativa alle forze politiche al governo, e di elezioni competitive che

sanzionino questa possibilità. Cosa significa tutto ciò sotto il profilo del consenso? Lo status di non cittadinanza (o di cittadinanza di seconda classe) attribuito al dissenso nei confronti di chi governa significa, da un lato, che questi regimi risultano basati sul principio del consenso, inteso come stato di conformità delle opinioni politiche, dall'altro che essi escludono che il consenso, inteso come azione di adesione (libera e pluralistica) alle posizioni dei governanti o dei loro oppositori, sia la risorsa istituzionalmente risolutiva nei conflitti per il potere.

La contrapposizione tra privilegiamento del consenso come stato di non dissenso, come uniformità di posizioni, e rifiuto del consenso come espressione libera serve a chiarire meglio la natura del consenso non democratico. La conformità delle opinioni non è il risultato di una libera convergenza di orientamenti espressi da una pluralità di soggetti politici e sociali, ma è un prodotto perseguito programmaticamente dal potere politico, con la finalità di rafforzare la legittimazione del potere stesso e di delegittimare le voci di opposizione. Come è stato detto, è un "consenso organizzato" (v. Zaslavsky, 1981).A un più attento esame si scopre però che l'atteggiamento dei regimi non democratici nei confronti del consenso non è affatto omogeneo, e che diversi sono gli strumenti per 'organizzarlo'. Nella gamma molto variegata dei regimi non democratici si va dai regimi nei quali si cerca di ottenere il consenso, inteso in senso positivo e attivo, specialmente da parte dell'élite della comunità politica, e ci si accontenta di un consenso di contenuto negativo (cioè di un non dissenso) da parte della popolazione restante, ai regimi che esigono un consenso positivo e attivo che coinvolga l'intera cittadinanza.

Il tema del consenso è strettamente collegato a quello della mobilitazione. I due aspetti sono tra loro in una relazione di fine e mezzo. La mobilitazione è lo strumento principale al quale i regimi non democratici ricorrono per realizzare un consenso attivo a livello di massa. Il parallelismo tra importanza del ricorso alla mobilitazione e natura del consenso promosso dal regime corrisponde a una delle dimensioni fondamentali di differenziazione dei regimi non democratici, evidenziata negli ultimi anni dalla letteratura politologica. In rapporto a questa dimensione possiamo collocare a un polo i regimi totalitari caratterizzati dalla massima estensione e intensità della mobilitazione, che assolve appunto il compito di realizzare un'adesione 'totalitaria' della comunità politico-sociale alle finalità del regime. Politicizzazione integrale della vita, consenso totalitario e mobilitazione continua sono elementi strettamente connessi della sindrome totalitaria (v. Friedrich e Brzezinski, 1986; v.

Fisichella, 1987; v. Linz, 1975). All'altro polo troviamo i regimi autoritari caratterizzati da una politicizzazione molto meno intensa, o addirittura da una programmata depoliticizzazione della cittadinanza. Per questi ultimi regimi il problema del consenso in senso attivo è soprattutto il problema del consenso di alcune forze di élite del sistema politico-sociale (i militari, l'alta burocrazia, i gruppi economici, le Chiese, ecc.), cioè il problema della costituzione e del mantenimento di una coalizione più o meno formalizzata tra i soggetti del limitato pluralismo che distingue questa forma politica (v. Morlino, 1986, pp. 168 ss.). Rispetto alla cittadinanza at large, invece, il regime si accontenta di un consenso assai meno attivo che sconfina nell'apatia e nella sopportazione, salvo naturalmente attivare gli strumenti della repressione nei confronti di chi si ponga in posizioni aperte di dissenso.

Il ricorso a elezioni e plebisciti, tutt'altro che infrequente anche nei regimi non democratici, si inquadra nella prospettiva dell'organizzazione delle basi di consenso del regime. Le differenze nelle modalità di svolgimento delle elezioni non competitive (v. Hermet e altri, 1978) rispecchiano abbastanza quanto si è detto sulla diversa natura del consenso nelle varie forme di regime non democratico. Quanto più il regime si avvicina al modello totalitario, tanto più l'elezione assume il significato di momento di certificazione, di dimostrazione del consenso totale realizzato dal regime all'interno della società. Tanto più essenziale diventa quindi raggiungere a tutti i costi percentuali del '99,9%' nel tasso di partecipazione e di voto positivo. Per ottenere simili risultati si potrà ricorrere anche a una più o meno ampia falsificazione dei risultati medesimi ma soprattutto a un intensissimo e capillare sforzo di mobilitazione della gente, tale da fare realmente del risultato elettorale una conferma dell'adesione (sia pure manipolata e coartata, ma pur sempre adesione) delle masse al nuovo ordine politico. Nei regimi più lontani da questo modello le elezioni, più che per dimostrare un consenso unanime e totale, verranno utilizzate per mostrare che una larga maggioranza della popolazione preferisce il regime autoritario ad altre alternative, e per rendere più agevole l'adesione al regime di segmenti incerti dell'opinione pubblica attraverso una simulazione di procedure democratiche, che diano al regime una facciata più difendibile.

Dissenso

di Leonardo Morlino

sommario: 1. Origini storiche e definizione. 2. Manifestazioni e gradi. 3. Differenze contestuali. 4. Giustificazioni e funzioni. □ Bibliografia.

1. Origini storiche e definizione

Il dissenso è una nozione relativamente recente nella storia dell'umanità: non è più vecchia di tre secoli e mezzo. Il suo riconoscimento e la sua accettazione sono propri della modernizzazione liberale del mondo occidentale. A livello culturale, in paesi dominati dalla religione e dalla tradizione non vi è posto per tale fenomeno. Anche a livello politico, là dove le diverse forme di assolutismo sono ancora prevalenti, non vi è spazio alcuno per il dissenso.

Già nell'antichità classica, ad esempio ad Atene durante il IV secolo a.C., cioè nel periodo a cui tradizionalmente ci si rifà per indicare la 'democrazia degli antichi', l'istituto dell'ostracismo puniva il dissenziente ritenuto pericoloso per la comunità. Dalla romanità fino ai Comuni italiani, poi, abbondano gli autori che sostengono essere proprio il disaccordo, ovvero il dissenso, all'origine della decadenza e del crollo di regimi politici storicamente molto diversi. In breve, fino al XVIII secolo l'idea di fondo condivisa da governanti e pensatori politici, come dalla gente comune, è che un regime diviso da opinioni e posizioni dissenzienti sia destinato al dissolvimento, alla sconfitta di fronte al nemico; sia sostanzialmente inadatto alla sopravvivenza. Successivamente, soprattutto dalla fine del XVIII e durante il XIX secolo, con il riconoscimento anche formale del dissenso prende corpo uno degli aspetti centrali delle liberaldemocrazie moderne; talmente importante da passare anche in certi tipi di regime autoritario (si veda più avanti). Che cosa è successo?

Il dissenso per essere riconosciuto e legittimato ha bisogno di almeno due presupposti, uno culturale e uno sociale, che si sviluppano gradualmente intrecciandosi nel corso dei secoli; con diversità notevoli tra paese e paese, ma sempre nell'ambito dell'Europa occidentale. Il presupposto culturale di questo processo sta nel riconoscimento pieno dell'individuo-persona e dei relativi diritti inalienabili. All'esistenza acclarata e giuridicamente garantita dei diritti si giunge attraverso contributi successivi portati dal cristianesimo, dal Rinascimento, dalla Riforma protestante, dal giusnaturalismo, e, infine, dal liberalismo. Con

il fissare la pari dignità di tutti gli uomini, oppure con la stessa nozione di peccato e di grazia individuali, il cristianesimo è il terreno più fertile su cui si comincia a costruire la nozione di individuo. Il Rinascimento, che pure recupera la civiltà classica, finisce per essere anche un'esaltazione dell'individuo: artista, scienziato, principe o condottiero. Il protestantesimo introduce l'idea dell'autonomia individuale anche nella sfera religiosa, e tale autonomia può prescindere perfino dall'autorità costituita. Il giusnaturalismo postula chiaramente e sistematicamente una dottrina dei diritti innati che, poi, vengono precisati e sviluppati anche nella loro dimensione giuridica dal liberalismo, soprattutto nel XIX secolo. Nei primi decenni dell'Ottocento, peraltro, la nozione dell'individuo-persona si estende anche ad altri paesi dell'Europa occidentale, tra cui l'Italia.

Il riconoscimento e la difesa anche giuridica dell'individuo costituiscono il presupposto culturale importantissimo del dissenso, poiché solo in una società di individui provvisti di diritti vi può essere la possibilità e l'accettazione di idee, valori e posizioni diverse. Inoltre, quelle diversità possono essere concretamente fatte valere solo in una società siffatta, in una società che abbia ormai superato sia una forte divisione per ceti, laddove vi è stata, sia l'invadenza totale della religione nella vita quotidiana.Il secondo presupposto del dissenso è sociale: gli individui hanno risorse proprie e autonome rispetto all'autorità regia o signorile e sono in grado di gestire e controllare quelle risorse. Questo accade principalmente quando un nuovo ceto cittadino e borghese nasce insieme alla rivoluzione industriale, e in modo meno accentuato anche prima, cioè quando vi è un pieno sviluppo della fase mercantilista nelle economie dell'Europa occidentale. In ogni caso, quando non vi è o non vi è più un monopolio pubblico nel controllo delle risorse economiche.

L'esistenza di questi due aspetti, con le relative molteplici dimensioni, suggerisce che non ci si trova più in società fortemente omogenee, nelle quali, anzitutto, esiste una religione dominante che regola la vita della comunità tradizionale, piccola o grande che sia. Le società omogenee non sentono neppure il bisogno del dissenso, ovvero l'esigenza del suo riconoscimento. Integrazione e conformismo sono prevalenti. La modernizzazione sociale e culturale, invece, introduce la diversità, l'eterogeneità, la frammentazione culturale, la diversificazione sociale, in una parola il pluralismo sociale e culturale.

Il dissenso nasce e ha la sua base e la sua possibilità di riconoscimento nell'esistenza del pluralismo. Esso caratterizza la modernizzazione occidentale e, in una prospettiva politica, la genesi e la formazione delle oligarchie competitive. Proprio questo tipo di regime,

caratterizzato da competizione tra élites ristrette, ammette e riconosce per la prima volta il dissenso politico. L'oligarchia competitiva è il precedente storico e politico delle moderne liberaldemocrazie di massa, delle quali appunto pluralismo e dissenso, insieme alla partecipazione popolare, costituiscono gli aspetti principali e definitori.

La 'concatenazione', dunque, è la seguente: sul versante delle trasformazioni culturali (e religiose) vi è il riconoscimento della nozione di individuo con propri diritti innati; sul versante sociale, collegato al primo, differenziazione all'interno della società con nuovi gruppi sociali; di qui, emergere del pluralismo culturale e sociale; effetto primo del pluralismo, esistenza del dissenso; fondazione, quindi, di regimi - le oligarchie competitive - in cui il disaccordo viene riconosciuto e, per la prima volta, apprezzato, non considerato un fatto solo negativo e deleterio per il sistema politico; in alcuni paesi, trasformazione delle oligarchie competitive in liberaldemocrazie di massa nelle quali, accanto alla potenziale partecipazione politica del più largo numero di cittadini adulti, il dissenso è consentito e protetto.

La 'concatenazione' appena abbozzata trova anche una sorta di legittimazione nel pensiero politico tra la seconda metà del XVIII e il XIX secolo. Se con Rousseau la regola dell'unanimità è ancora quella prevalente, già con Burke e il riconoscimento del ruolo dei partiti la 'novità' culturale e politica è proposta e assorbita (v. Sartori, 1987, p. 92).

In una prospettiva più strettamente storica, si può aggiungere che la prima istituzionalizzazione del dissenso si ha in Inghilterra dopo il 1750, quando all'opposizione parlamentare si riconosce un ruolo positivo di stimolo, di critica e di controllo del governo e del suo operato (v. Poggi, 1990, cap. 4). Viene fondato così uno degli istituti centrali e più importanti delle oligarchie competitive e, poi, delle liberaldemocrazie di massa. Tuttavia, in questi anni molto rilevanti sono anche altri due eventi, la Rivoluzione americana, segnata da un'importantissima Dichiarazione dei diritti, da una guerra di decolonizzazione e dall'approvazione di una costituzione liberale, e la Rivoluzione francese. Entrambi questi fatti hanno un impatto enorme sui diversi paesi europei, ma sono anche l'occasione - qui da sottolineare - per un rafforzamento nell''azione' e per una sanzione definitiva del principio del dissenso.

Dopo quegli anni e quegli eventi, l'idea che il dissenso sia necessario e costitutivo dei regimi liberali competitivi, a partecipazione ristretta o ampia, coesiste con la precedente

convinzione che il dissenso divida in maniera letale un sistema politico portandolo al crollo. Sia fuori d'Europa che all'interno di essa, la prima idea rappresenta uno dei principî usati per legittimare le democrazie, la seconda rimane uno dei luoghi comuni più ricorrenti per giustificare interventi militari, ideologie totalitarie, azioni governative con contenuti autoritari.

Dalla ricostruzione della genesi storica e analitica della nozione di dissenso si può ricavare la sua definizione generale come ogni forma di disaccordo o atteggiamento negativo verso il regime o il sistema vigente. Quella ricostruzione suggerisce anche la ragione principale per cui non è possibile accettare una definizione ristretta della nozione: la relazione società di individui/dissenso, il rapporto dissenso/oligarchie competitive, il legame forte tra pluralismo e dissenso e gli altri aspetti sopra citati, tutti postulano che la nozione qui discussa sia la categoria più generale di ogni forma di disaccordo o di opposizione, assuma cioè un significato generale tale da ricoprire ogni forma di disaccordo.

Peraltro, gli autori che aderiscono alla definizione più ristretta ritengono che con dissenso si debba indicare solamente quelle forme di disaccordo non stabilmente organizzate, non istituzionalizzate, che si mantengono in ambiti limitati e non violenti, siano esse collettive o individuali. Nell'ambito di tale definizione ristretta si può sostenere che elemento centrale e ricorrente sia la pubblicità che si riesce a dare alle manifestazioni di dissenso, ovvero la forza con cui si riesce a raggiungere l'opinione pubblica e a presentare le proprie diverse posizioni. Così non è, invece, se si accetta la definizione più ampia, come qui si fa, proprio perché le variegate manifestazioni di dissenso (v. cap. 2) non sono tutte necessariamente caratterizzate dall'importanza del ricorso alla pubblica opinione.

Come si può intendere immediatamente, anche con riferimento ai due significati, quello ampio e quello più ristretto, gli elementi più rilevanti nell'analisi di questo fenomeno stanno nelle forme e nei gradi che esso assume in un sistema politico. Il che significa che qui si privilegia il dissenso politico, e si trascura l'importanza - peraltro notevole - di questa nozione nei rapporti interpersonali tra uomo e donna, tra genitori e figli o ancora, in sedi di lavoro, tra superiori e inferiori o all'interno di gruppi che collaborano. Si tratta in tutti i casi di sfere sociali nelle quali, di nuovo, l'accettazione o la negazione delle diversità di opinione e il loro riconoscimento o non riconoscimento di fatto giocano ruoli particolarmente importanti. L'analisi di queste sfere sociali presenta molte analogie con quella propria della sfera politica, a cui sarà dedicato il resto dell'articolo.

2. Manifestazioni e gradi

Il dissenso politico può manifestarsi in diverse forme e a diversi livelli. Le principali forme riguardano due dimensioni: 'profondità' e 'traduzione in azione'. Sotto il primo profilo, il disaccordo può limitarsi a contestare singoli provvedimenti o anche specifiche politiche governative; oppure può investire certe regole chiave o norme basilari proprie del regime vigente, ovvero riguardare anche gli assetti istituzionali parimenti vigenti; o, infine, può anche attenere ai principî basilari su cui si regge una comunità politica, come i diritti di libertà o eguaglianza, ovvero gli stessi principî basilari sottesi alla struttura socio-economica, quali i diritti di proprietà privata, il riconoscimento del profitto e anche dell'esistenza di un mercato.

La seconda dimensione più rilevante riguarda il modo in cui il dissenso è tradotto concretamente in azione. Infatti un certo disaccordo, anche radicale e profondo, può tradursi in una completa passività, che dal punto di vista politico è sostanzialmente irrilevante; ma può anche tradursi, al contrario, in azione più o meno organizzata e violenta con l'intento di rovesciare l'ordinamento del paese, ovvero in azione organizzata, ma pacifica, che segue i canali di espressione previsti dalla legge, ad esempio quelli dell'opposizione parlamentare. Quali siano le forme principali del dissenso lo si può vedere in forma semplificata nella relativa tabella che utilizza in forma incrociata i due criteri sopra illustrati.

Questa tabella sollecita immediatamente alcune osservazioni. Innanzitutto, il dissenso è la categoria più generale nell'ambito di una gamma molto ampia di azioni (e di non azioni). Inoltre, certe forme più specifiche di dissenso possono investire sia le politiche che certe istituzioni, ovvero possono travalicare dalla non violenza alla violenza. Nella prima prospettiva si pensi alla 'latitudine' che può assumere la disobbedienza civile. Nella seconda si pensi a uno sciopero pacifico che sfocia in dimostrazioni con scontri con la polizia, occupazione di locali pubblici, blocchi stradali o ferroviari, o che, in un'escalation progressiva, si trasforma in episodi di guerriglia urbana. Infine, la tabella evidenzia con chiarezza la relazione tra la profondità del dissenso e il grado di violenza che possono assumere certe sue forme, quali il terrorismo e la guerriglia urbana.

La tabella suggerisce anche l'importanza di altre dimensioni per approfondire l'analisi delle forme di dissenso. La prima di queste riguarda la questione se il dissenso sia individuale o collettivo. Mentre tutte le forme di dissenso passivo sono, di solito, espressione di scelte implicite o esplicite fatte da un singolo individuo, il dissenso attivo può essere collettivo. Se così è, la successiva dimensione rilevante è il grado di organizzazione raggiunto dal dissenso collettivo: l'opposizione parlamentare sottintende un gruppo o un partito dietro l'espressione del disaccordo. Così avviene anche per efficaci opposizioni antiregime, contrarie cioè alle istituzioni vigenti, o antisistema, cioè contrarie ai principî cardine di quel sistema politico. Ma è così anche per il dissenso che si esprime nel terrorismo o nella guerriglia urbana. In entrambi i casi, forme sia pure diverse di organizzazione sono necessarie.

Un quinto e ultimo criterio rilevante per distinguere tra le diverse forme di dissenso consiste nel vedere se e come manifestazioni di dissenso si pongano nei confronti delle leggi in vigore. Questo criterio è particolarmente importante in un contesto autoritario, nel quale il dissenso è formalmente vietato e a dispetto di ciò riesce a esprimersi ed è di fatto, in alcuni casi, tollerato dai governanti. Riprendendo un'analoga distinzione di Linz (v., 1973, pp. 171 ss.) a proposito dell'opposizione in regimi autoritari, si può parlare di un dissenso legale, alegale, pseudolegale, illegale. Con queste etichette s'intendono: 1) quelle espressioni riconosciute, accettate e garantite dalla legge (legali); 2) quelle forme di contrasto verso il regime che scelgono vie non esplicitamente disciplinate dalle norme (alegali); 3) quelle modalità di dissenso solo apparentemente tali, che in realtà tengono gruppi incerti all'interno del regime e non violano mai le norme vigenti (pseudolegali); infine, 4) le manifestazioni, violente e non violente, che chiaramente contravvengono alle norme vigenti (illegali). L'interesse principale di questo quinto criterio e delle relative distinzioni sta nell'evidenziare un'area di notevole ambiguità tra legalità e illegalità, nella quale si collocano gruppi sociali dissenzienti, ma poco attivi politicamente o incerti o poco efficaci o che addirittura raggiungono l'effetto contrario a quello atteso di delegittimare il regime.

3. Differenze contestuali

Una trattazione più dettagliata delle diverse forme di dissenso non è possibile in questa sede. Qui si deve, piuttosto, sollevare un quesito di carattere generale: quali fattori condizionano la scelta di una forma di dissenso piuttosto che un'altra? La risposta che viene dalla ricerca nell'ambito della scienza politica non si allontana molto da quanto suggerito dal senso comune. Più esattamente, la discriminante principale viene data dalle differenze contestuali, cioè se ci si trova in un contesto democratico o in uno autoritario, per citare le due varianti più importanti.

Precisato, quindi, che un qualche grado di insoddisfazione vi deve essere perché si abbia dissenso e che esso può essere presente anche in condizioni sociali, economiche e culturali molto diverse nel mondo moderno, per spiegare le forme che il dissenso concretamente assume bisogna rifarsi alle modalità di espressione delle domande politiche e alle ideologie prevalenti. Queste sono notevolmente diverse nei regimi democratici e in quelli autoritari, e perfino all'interno del genus democratico o di quello autoritario le differenze restano apprezzabili.

Se il contesto è democratico, le tre variabili principali sono la potenzialità di espressione concreta del dissenso, il grado di ricettività del regime e l'esistenza di ideologie estremiste e tradizioni di violenza. Sotto il primo profilo, le fonti di differenziazione sono date dalla diversa misura in cui i diritti civili sono garantiti, dalla facilità dell'accesso ai canali di comunicazione di massa, dalla densità della rete di rapporti tra cittadini e governanti eletti, dalle relazioni partiti/gruppi di pressione. In generale, una maggiore ricchezza e varietà di canali di accesso, ovvero una maggiore facilità di espressione della domanda, mantiene il dissenso a livelli meno profondi e più limitati e rende più frequenti le espressioni contenute nelle colonne centrali della tabella, disobbedienza civile e opposizione parlamentare. In breve, vi sono minori possibilità che il dissenso si radicalizzi.

Complementare a questo aspetto è il secondo, il grado di ricettività del regime. Al di là dell'espressione della domanda è rilevante se e come quel disaccordo sia recepito e assorbito. Nei regimi caratterizzati da maggiori capacità ricettive, cioè dotati di meccanismi istituzionali che esaltano quella ricettività attraverso la possibilità di alternanza al governo, ovvero attraverso un notevole decentramento regionale, le espressioni di dissenso tenderanno a essere moderate e a svilupparsi all'interno dei canali previsti dal regime. Nel caso opposto tenderanno a radicalizzarsi o in direzione dell'apatia e dell'alienazione ovvero verso comportamenti più violenti.

A queste considerazioni, però, ne vanno aggiunte altre di segno diverso. L'esperienza democratica degli anni settanta in Europa occidentale ha evidenziato l'importanza della prima caratteristica rispetto alla seconda. Se, cioè, in astratto si potrebbe supporre che ciò che veramente conta sia il grado di ricettività del regime, poi, in concreto, è l'altro aspetto che risulta più importante. Innanzitutto, la possibilità di esprimere adeguatamente le proprie domande e il proprio dissenso sembra spesso far premio sulla effettiva soddisfazione di quel disaccordo. Questo per due motivi: il fatto stesso dell'espressione limita e integra il dissenso; poi, la ricettività è difficile da rilevare empiricamente e valutare da parte dello studioso, e lo è ancora di più per il cittadino. Dal punto di vista di quest'ultimo conta di più, semmai, la microricettività clientelare, che può esserci in diversi tipi di democrazie, e perfino in certi regimi autoritari. In società industriali con classi medie ampie e composite, dal punto di vista del cittadino è importante anche il mantenimento di certe soglie in termini di inflazione, qualità di diversi servizi (scuola, salute, trasporti, e altri), salari e profitti. Dunque, la ricettività di cui si discute è alla fine qualcosa di molto concreto e limitato a certe politiche economiche.Il terzo principale elemento da considerare è il radicamento di ideologie estremiste insieme a tradizioni di ricorso alla violenza. Quali che siano le ragioni storiche che in alcuni paesi, specie non europei, possono spiegare tale radicamento o il più frequente uso della violenza come mezzo di azione politica, questo fattore è indubbiamente molto importante per spiegare le forme assunte dal dissenso.

Questa analisi ha tralasciato altri fattori parimenti salienti, ma più ovvi e meno direttamente legati al problema in esame: anzitutto, le risorse del paese anche in rapporto con la densità della popolazione, aspetti a loro volta più direttamente influenti sulla ricettività del regime.Se il contesto è autoritario, il quadro cambia notevolmente. Infatti, sebbene non si possa negare una qualche importanza ai tre fattori sopra discussi per i regimi democratici, nel contesto autoritario la questione si pone in modo diverso. Poiché in quei regimi il dissenso è represso, esso si indirizza verso forme passive o verso una radicalizzazione, assumendo caratteri di organizzazione e di violenza. Inoltre, come già ricordato alla fine del capitolo precedente, in quei regimi le espressioni più rilevanti del disaccordo tendono a occupare le zone grigie ai margini della legalità. A questo punto la domanda più ovvia è perché i governanti autoritari ammettano, di fatto, il dissenso se la logica di quei regimi condurrebbe a reprimerlo. La prima risposta viene da Dahl (v., 1971), quando evidenzia come il costo della repressione sia talvolta superiore al costo della tolleranza. In altri e più

concreti termini, per i governanti autoritari mantenere un apparato repressivo capillare può essere molto più costoso che ammettere un limitato grado di dissenso, in quanto oltretutto quel dissenso svolge paradossalmente anche una funzione positiva. Mentre su questo punto specifico si rinvia al prossimo capitolo, qui si può aggiungere che proprio questo aspetto, cioè l'ammettere un limitato dissenso, è uno degli elementi principali di differenza tra i regimi autoritari e i regimi totalitari storicamente esistiti, che non ammettevano alcun tipo di disaccordo ed erano pronti a sostenere tutti i costi della repressione capillare della società. L'ideologia, il ruolo del partito unico, il grado di partecipazione organizzata e diretta dall'alto, la posizione preminente del capo (duce, Führer, o jefe) erano tutti aspetti che non consentivano l'ammissione anche soltanto di forme limitate e controllate di dissenso.

4. Giustificazioni e funzioni

L'analisi del dissenso fin qui condotta ha fatto emergere due paradossi. Il primo: in contesti democratici, da una parte, si riconosce il dissenso e addirittura lo si garantisce e istituzionalizza per rafforzarne l'espressione, ma, dall'altra, si vede come diverse manifestazioni di dissenso abbiano un impatto negativo e delegittimante sul regime democratico. Il secondo: in contesti autoritari, che aboliscono di fatto le garanzie dei diritti civili e politici, si tollerano alcune espressioni di dissenso. Come risolvere i due paradossi rispetto a un fenomeno negativo nei confronti di ogni regime politico, ma di cui si apprezza la positività?

La prima risposta è normativa e attiene alle giustificazioni del dissenso. Al di là delle sue basi sociali, il dissenso si 'autogiustifica' in quanto espressione di volontà individuali e collettive che si constatano diverse da quelle della maggioranza solo dopo che ne sia stata garantita effettivamente la manifestazione. Dunque, la giustificazione del dissenso è duplice: come libera espressione di volontà e come necessità di proteggere le minoranze dissenzienti. Entrambi gli aspetti costituiscono elementi ricorrenti delle ideologie liberali o anche liberaldemocratiche. Dal punto di vista normativo è ovviamente irrilevante il contesto democratico o autoritario: anche nel secondo caso, infatti, il dissenso è giustificato in termini di diritti e di libertà. Dunque, nella prospettiva normativa, i due paradossi sopra indicati non sono neanche considerati rilevanti.

Nella prima prospettiva normativa rientra anche una seconda e più specifica giustificazione: il consentire il dissenso nelle sue diverse espressioni è utile anche a prendere decisioni maggiormente avvertite, consapevoli, razionali rispetto allo scopo che si vuole raggiungere. La sostanza dell'argomento sta semplicemente nel rilevare come il dissenso e la discussione possano essere un mezzo per approfondire un problema, esplorandone tutte le soluzioni alternative, pesando vantaggi e svantaggi, capendo meglio gli stessi obiettivi che si vogliono raggiungere (v. Dahl, 1966, pp. 391-392). Se questo corrisponde all'esperienza di tutti i giorni, non è tuttavia possibile darne definitive prove empiriche a livello di processo decisionale politico. Per questa ragione sembra un argomento il cui fondamento più solido sta in un'opzione di valore, cioè nella convinzione che il dissenso sia positivo in se stesso. Si torna così alla precedente giustificazione.

La seconda risposta è empirica e riguarda le funzioni del dissenso. L'aspetto centrale è che il paradosso del dissenso in democrazia è solo apparente. Ammettendo l'espressione di opinioni diverse e contrarie, il dissenso svolge un'importante funzione di autocorrezione e automutamento all'interno del regime democratico, sia in sedi governative centrali che locali, e in questa prospettiva svolge un ruolo molto importante nel migliorare la 'qualità' del governo. Inoltre, dando l'opportunità di manifestare il proprio scontento, offre canali di sfogo a un'insoddisfazione che altrimenti si radicalizzerebbe e sfocerebbe in forme più aperte e violente di contestazione. In questo modo, invece, si riescono a integrare e, comunque, a mantenere nella comunità politica anche gruppi che altrimenti ne sarebbero rimasti fuori. Complessivamente, automutamento e integrazione danno maggiore legittimità al regime democratico, contribuiscono cioè al suo mantenimento. A ben vedere, dunque, le funzioni effettivamente svolte dal dissenso portano in direzione esattamente opposta a quella apparente, di divisione e di conflittualità.

Tali funzioni, però, sono svolte efficacemente solo se le sue manifestazioni si mantengono entro limiti moderati e pacifici. In una situazione di bassa legittimità del regime e diffusa insoddisfazione e, magari, in presenza di élites mobilitate contro il regime, un dissenso radicale e violento ha effetti ben diversi da quelli sopra indicati; ha, cioè, risultati destabilizzanti sull'intero assetto democratico, magari preparando il terreno per leggi d'emergenza, un intervento militare e una trasformazione del regime in senso autoritario. Da questo punto di vista, di fronte a manifestazioni radicali e violente, un regime democratico può solo difendersi con misure di polizia, come in verità farebbe ogni altro regime. Dunque,

il dissenso si presenta con funzioni sempre positive finché rimane pacifico e all'interno dell'ordinamento democratico vigente.

In un contesto democratico deve essere considerata un'altra e più specifica funzione, che non è solo manifestazione di scontento o impulso all'automutamento. Traendo lo spunto dal frequente ricorso ad atti di protesta da parte di gruppi privi di risorse, si può ritenere (v. Lipsky, 1968) che per questi gruppi la protesta, mantenuta nei limiti della legalità, sia una vera e propria risorsa politica. L'aspetto più delicato della strategia adottata da tali gruppi sottoprivilegiati per avere una qualche forza contrattuale nel processo politico è che essa può facilmente superare la soglia della legalità e diventare violenta. In ogni modo, il dissenso nelle sue forme di protesta legale dà voce a minoranze sottoprivilegiate e non rappresentate altrimenti, con scarsa capacità di organizzazione e pressione in forme diverse; consente insomma a tali minoranze di esprimere la propria domanda politica. In questo senso, le espressioni di dissenso da proteggere non sono solo quelle ben note che si svolgono attraverso canali istituzionalizzati e consistono soprattutto in un controllo dell'operato del governo, ma sono anche queste altre forme appena citate, che a livello di massa prendono la via della protesta legale.

Se in democrazia forme moderate di dissenso svolgono funzioni di legittimazione e di espressione della domanda, che dire dei regimi autoritari che tollerano il dissenso? Si è visto sopra che una ragione di tale tolleranza è l'alto costo della repressione. Ora occorre aggiungere che anche in regimi autoritari quella funzione di legittimazione e integrazione può essere svolta dal dissenso. Anche se con modalità limitate e, di solito, solo a livello di élite, nel tollerare il dissenso i governanti autoritari vedono la possibilità di mantenere all'interno del regime i gruppi poco convinti e in posizioni marginali. Questo, alla fine, significa maggiore stabilità del regime autoritario, anche grazie a un attento dosaggio di tolleranza e repressione.

Per concludere, i due paradossi del dissenso sono solo apparenti. Al contrario di quanto suggerito da molti, il dissenso ha effetti positivi per un regime politico, se viene mantenuto entro la legalità. Reciprocamente, il non consentirne l'espressione porta alla sua radicalizzazione, richiede un ricorso sempre maggiore alla repressione, contribuisce alla crisi del regime stesso e, in presenza di altre condizioni, può portare anche a un suo eventuale crollo.

PARTECIPAZIONE

Enciclopedia del Novecento (1980)

di Giuliano Urbani

Partecipazione

Sommario: 1. Significati e dimensione politica della parola. a) L'evoluzione storica del fenomeno partecipativo. b) L'analisi politologica della partecipazione. 2. La partecipazione come opportunità e come obbligo. 3. Chi partecipa: gli attori. 4. Perché partecipare a) Le motivazioni. b) Sulla 'razionalità' dei comportamenti politici. 5. Come si partecipa: forme e modalità. 6. A che cosa si prende parte: processi e livelli decisionali. 7. I principali strumenti collettivi di partecipazione. a) I gruppi di interesse. b) I partiti. 8. La convenienza a partecipare. 9. Gli effetti delle varie forme partecipative sul funzionamento dei sistemi politici. 10. Le prospettive della partecipazione. □ Bibliografia.

1. Significati e dimensione politica della parola

Il termine partecipazione ha più di un titolo per essere annoverato tra le parole-bandiera della seconda metà del nostro secolo. Innanzitutto, per la varietà dei fenomeni politico-sociali ai quali si è fatto di volta in volta riferimento con tale espressione: dall'esercizio del voto ai cosiddetti comportamenti collettivi (cortei, scioperi, comizi, adunate); dalle pratiche assembleari, adottate in molteplici unità sociali, all'istituto del referendum; dai disegni di autogestione delle imprese ai nuovi modelli di amministrazione diretta dei servizi pubblici e sociali; dalle attività associative a qualsiasi manifestazione di aggregazione spontaneistica. E poi, per l'enorme carica psicologica che si è finito con l'attribuire alla parola, sovente considerata come il simbolo della possibilità di realizzare l'ideale ultimo del pensiero democratico: creare una 'città' dove qualsiasi decisione collettiva sia sempre il frutto ottimale delle preferenze di tutti i cittadini.
Da queste premesse discendono almeno due rischi, tanto cospicui quanto evidenti: la quasi impossibilità di districarsi all'interno di una foresta di significati tra loro così lontani; le crescenti difficoltà di vedere con chiarezza i costi e i benefici rispettivamente associati alle varie forme di partecipazione, e gli obiettivi che ciascuna forma consente di volta in volta di raggiungere o allontanare. Se vogliamo sfuggire a tali pericoli e distinguere al meglio possibile tra le varie facce del prisma 'partecipazione',

non confondendone i diversi aspetti sotto l'effetto deformante di una rappresentazione meramente ideologica della realtà, conviene allora far ricorso a definizioni in grado di separare analiticamente le molteplici componenti del concetto.
In quest'ottica, sembra utile dire che 'partecipazione' designa in modo precipuo il comportamento autonomo di chi, essendo e sentendosi parte di una qualche collettività, concorre in vario modo al processo di formazione delle decisioni che la riguardano. Consideriamo le varie parti di tale definizione. In primo luogo, essa connota un''azione', cioè un atteggiamento o un comportamento manifestato, visibile agli altri; chi non agisce non può nemmeno prendere parte (l'inerzia e la passività rendono 'assenti'). In secondo luogo, deve trattarsi di un'azione 'autonoma', assunta cioè senza manifeste costrizioni esterne; quanti agiscono in base a coazioni non scelgono di partecipare a qualcosa, ma subiscono l'altrui volontà: l'apparente partecipazione di un soggetto non è allora che la manifestazione della sua 'dipendenza' da altri (mobilitazione eterodiretta). In terzo luogo, occorre che il soggetto in questione sia parte di una collettività e detenga una quota qualsiasi del 'potere politico' complessivo, sia cioè titolare di diritti esercitabili nei confronti degli stessi organi che rappresentano tale collettività (requisito dell'appartenenza oggettiva); perché in assenza di precisi diritti civili non ha senso alcuno parlare di partecipazione, così come in matematica una frazione a denominatore zero è del tutto priva di significato. In quarto luogo, partecipare presuppone il 'sentirsi parte' (requisito dell'appartenenza soggettiva o grado di integrazione sociopolitica) della collettività che si vuol concorrere a governare; nè importa che questo sentimento si manifesti in forme consensuali o tendenzialmente conflittuali, importa solo che non ci si senta 'estranei irriducibili' (politicamente alienati) nei confronti dei principi costitutivi della comunità. Da ultimo, occorre poi che si prenda effettivamente parte, che si concorra cioè in varia misura e con vari comportamenti all'effettiva costituzione delle decisioni collettive; in proposito l'esempio tipico è fornito dalla partecipazione elettorale, dove ciascun votante concorre a determinare la contabilità totale delle varie grandezze (voti di lista, attribuzione dei seggi, astenuti, ecc.) senza peraltro incidere - se non eccezionalmente - in modo decisivo sull'esito delle elezioni.
Quest'ultimo punto, in particolare, mette bene in luce la natura 'politica' della partecipazione. Prendere parte significa infatti interagire con altri soggetti e, più specificamente, operare col deliberato obiettivo di convincerli a mutare i propri atteggiamenti nei confronti di determinate decisioni d'ordine collettivo. Ciò che ne risulta è un fenomeno a due facce: l'una riguardante l'azione del singolo individuo che stabilisce rapporti interpersonali; l'altra consistente nelle decisioni complessive che scaturiscono per l'intera collettività dall'insieme di questi rapporti. Parlare

di natura, o dimensione, politica di qualsiasi fenomeno partecipativo significa perciò soltanto questo: che 'prendendo parte' alle decisioni riguardanti la vita di una qualche collettività (sia essa una comunità territoriale – un comune, una regione, uno Stato – ovvero un'azienda, un sindacato, un partito o un qualsiasi altro gruppo sociale) si finisce con l'agire come 'la parte di un tutto/per il tutto'. Dove, cioè, ogni parte è l'unità di base di un qualche aggregato sociale da governare (polis) attraverso la formazione di decisioni: a) che sono in vario modo il risultato collettivo dei comportamenti dei singoli; e b) che valgono per l'intera aggregazione sociale.

a) L'evoluzione storica del fenomeno partecipativo

La considerazione della natura politica dei fenomeni partecipativi aiuta a comprendere anche le ragioni dell'evoluzione storica del termine. Detto in estrema sintesi, esso finisce col mutare significato al variare di due parametri fondamentali: il principio di 'legittimazione' sul quale è fondata una collettività; il 'formato' politico di quest'ultima. Per il primo aspetto occorre ricordare che cambiando i principi di legittimità (aristocratico, democratico, oligarchico, teocratico, meritocratico, plutocratico, ereditario, ecc.) vengono infatti a mutare gli stessi titoli di appartenenza dei cittadini alla polis, compresi quelli che consentono di prender parte alla determinazione delle decisioni che la riguardano. E ciò spiega l'enorme varietà di gruppi sociali che si sono potuti di volta in volta affacciare sul palcoscenico della storia come 'cittadini partecipanti' al governo delle proprie città. Per il secondo aspetto, va tenuto presente che le collettività variano anche in funzione dell'"ambito' delle decisioni che, sottratte alla determinazione dei singoli individui, vengono 'collettivizzate' e affidate a processi pubblici: perché – l'abbiamo visto – la partecipazione ha un senso solo in quanto riferita a questo particolare tipo di decisioni. Fa quindi una gran differenza vivere in comunità che accollano allo Stato pochissimi compiti o che invece estendono le sue competenze a molteplici settori della vita sociale: per l'evidente ragione che – almeno sulla carta – le seconde finiscono con l'offrire (o il richiedere) più alti tassi di attivazione politica dei cittadini.

Nel corso degli ultimi due secoli la partecipazione ha conosciuto, come fenomeno politico complessivo, una stagione di crescente affermazione e sviluppo. L'aspetto forse più appariscente – anche se geograficamente e politicamente delimitato – è consistito nella progressiva estensione del suffragio elettorale, accompagnata da consistenti progressi nelle garanzie di anonimato e segretezza dell'espressione del voto. Ma, anche prescindendo da ciò, l'ingresso delle grandi masse della popolazione mondiale nella vita politica dei rispettivi paesi ha comunque assunto proporzioni del tutto inconsuete, sia pure in forme molto spesso ritualistiche e puramente simboliche. Questa esplosione partecipativa ha

prodotto effetti di portata enorme: oggi la ricerca del consenso – comprese le forme di manipolazione dall'alto e dall'esterno – è fenomeno del tutto diverso da ciò che era stato fino agli albori del secolo scorso. Quali le cause di un processo storico che non accenna a invertire la propria tendenza? Osservando il fenomeno in termini mondiali, i fattori di maggior influenza sembrano essere rappresentati dalla progressiva urbanizzazione e dall'alta mobilitazione sociale (comprensiva dei processi di alfabetizzazione e di crescente esposizione ai mezzi di comunicazione di massa). Limitando l'osservazione alla più ristretta area delle democrazie competitive dell'Occidente, vanno poi messi nel conto altri due elementi: l'espansione dei compiti dello Stato, da una parte; la crescente complessità delle decisioni politiche nelle cosiddette società postindustriali, dall'altra (complessità che sembra comportare la necessità di creare nuovi ambiti decisionali di tipo decentrato).

b) L'analisi politologica della partecipazione

L'esplosione partecipativa e la delicatezza dei problemi sociali da essa coinvolti hanno finito con il relegare in secondo piano – almeno tra gli studiosi – la tradizionale riflessione assiologica (basata sul dover essere o sul problema di quale Stato ideale potesse assicurare la massima partecipazione) per incentivare l'analisi empirica di ciò che la partecipazione effettivamente è. L'obiettivo analitico si è quindi spostato su interrogativi del tipo: come distinguere tra i vari aspetti del fenomeno partecipativo, al fine di individuarne sia le rispettive cause che i rispettivi effetti? Questo mutamento di interesse ha prodotto – soprattutto tra gli specialisti di scienza della politica – una copiosa letteratura tecnica che si è venuta man mano arricchendo. I suoi fondamentali capitoli sono oggi due: uno dedicato all'elaborazione di strumenti concettuali (definizioni, tipologie, teorie) per condurre ricerche sempre più significative; l'altro consistente nella continua offerta di dati empirici di considerevole interesse. Il risultato complessivo è già fin d'ora rappresentato da conoscenze che consentono di osservare i fenomeni partecipativi con maggior dettaglio e sotto una luce largamente inconsueta.

2. La partecipazione come opportunità e come obbligo

Analizzando i sistemi politici contemporanei su scala mondiale, è facile notare che la partecipazione resta un fenomeno largamente ambiguo: ciò che è permesso (o addirittura sollecitato) in un paese, diventa altrove un reato duramente perseguito. E, come si è già accennato, i vari atti partecipativi non sono certo configurabili come egualmente spontanei. Per non essere messi fuori strada da mere apparenze, giova allora distinguere subito tra almeno due grandi categorie: la partecipazione come 'opportunità' e come 'obbligo'.

Nella seconda categoria vanno collocati tutti quei comportamenti che sembrano in qualche modo indotti dalla presenza di precise sanzioni per coloro che si astengono dall'adottarli. Come si vede, l'indicatore è largamente presuntivo; perché non è affatto detto che - di fronte a un obbligo - ogni partecipante sia sempre ed esclusivamente motivato dal desiderio di non incorrere nella pena prevista; ma la presunzione a ritenere che si tratti di una partecipazione, per così dire, 'sporca' o di dubbia spontaneità resta e si fa tanto maggiore quanto più dura è la sanzione prevista. Valga il già citato esempio delle disposizioni esistenti in alcuni paesi in materia di 'obbligo del voto': dove si va da sanzioni quasi simboliche (per quanto ammonitrici), come quella prevista dall'attuale legislazione italiana di semplice iscrizione per cinque anni sul certificato di 'buona condotta' di ciascun cittadino, a forme ben più gravi, che possono giungere fino all'esclusione dai diritti civili di colui che si astiene dal votare. Inoltre, sempre in materia di sanzioni, occorre aggiungere che non tutte queste forme di punizione e di disincentivi assumono sempre un aspetto diretto e giuridicamente formalizzato. Nel conto occorre infatti mettere anche sanzioni di carattere informale e/o indiretto. Un esempio di queste ultime è rappresentato da quelle disposizioni elettorali che impediscono di fatto la segretezza del voto (attraverso l'uso, ad esempio, di schede di diverso colore o di urne separate per chi voglia votare a favore o contro qualcuno o qualcosa): l'obiettivo è sempre quello di individuare i dissenzienti al fine di punirli in altri momenti e in altre sedi (non ammettendoli, magari, al godimento di alcuni privilegi: accesso a determinati beni, possibilità di movimento all'interno e all'esterno del paese). Esempi di sanzioni informali sono invece offerti da tutti quei casi di isolamento sociale nel quale vengono collocati coloro che hanno in qualche modo manifestato il proprio dissenso nei confronti delle autorità o della maggioranza.

In termini ben più complessi si presenta, peraltro, il fenomeno della partecipazione considerata come un''opportunità' a disposizione dei cittadini. Qui, in luogo di sanzioni per i non-partecipanti, abbiamo la presenza di precisi incentivi offerti ai potenziali partecipanti. In via d'ipotesi, nulla dice che tale sostituzione sia sempre necessaria e che non si possano avere sistemi politici dove i due strumenti si accompagnano: sanzioni per chi non partecipa accanto a incentivi per far partecipare. L'esperienza storica dei regimi contemporanei dimostra però che queste due forme tendono in pratica a escludersi l'un l'altra per ragioni, per così dire, di logica politica: mentre infatti lo strumento 'sanzione' è in genere usato dai regimi preoccupati soprattutto di massimizzare il controllo sociale sui propri cittadini, allo strumento 'incentivi' fanno invece ricorso i regimi orientati più che altro a massimizzare le facoltà espressive (le domande politiche) dei propri membri. Prima ancora di contraddirsi sul piano dei principi, i due strumenti si contraddicono (ed ecco, perciò, i

motivi per i quali tendono in pratica ad escludersi vicendevolmente) sul terreno delle rispettive funzioni politiche.
Gli incentivi possono essere raggruppati in tre grandi famiglie: i canali effettivamente accessibili; le risorse informative e le condizioni strumentali; le prospettive di un probabile 'ricavo' proveniente dall'azione partecipativa.
Il ruolo dei canali accessibili alla partecipazione dei cittadini è probabilmente quello di più immediata percezione: perchè, quanto più alto è il loro numero, tanto maggiori sono le possibilità di 'prendere parte'; il che non vuoi naturalmente dire – come si vedrà meglio più avanti – che in tal caso divengano sempre maggiori anche le opportunità di 'contare', di influire sulle decisioni pubbliche. E comunque sempre vero l'inverso: dove il numero dei canali partecipativi si fa molto basso – avvicinandosi al 'canale unico' o monopolistico – più difficili e meno promettenti diventano anche le opportunità partecipative offerte alla gente. Ma sull'incidenza dei canali nel fenomeno partecipativo, loro numero a parte, torneremo dettagliatamente più avanti.
In genere si ritiene – e non senza ragioni – che la partecipazione politica sia tanto più 'facile' e ampia, quanto migliori sono le condizioni socioeconomiche dei potenziali partecipanti e la loro possibilità di informarsi sulla natura e la portata degli argomenti in discussione. In effetti, i livelli di istruzione, occupazione, reddito, età, così come la religione, il sesso, la razza, il tipo di residenza sono altrettanti prerequisiti che condizionano largamente i tassi di partecipazione politica. Ma da questo a sostenere che si tratta di veri e propri fattori causali ce ne corre; tutte le più approfondite ricerche empiriche sulla partecipazione hanno infatti dimostrato che la correlazione tra i summenzionati fattori socioeconomici e le molteplici forme partecipative varia considerevolmente da paese a paese. Il che sta a sottolineare che si tratta semmai di fattori condizionali largamente condizionati, a loro volta, da qualche altra cosa: in particolare, dalle istituzioni, o 'regole del gioco' (sia formali, sia informali), che più direttamente possono favorire o scoraggiare determinati atteggiamenti pubblici dei cittadini. Tra queste istituzioni un posto di particolare rilievo è occupato da ciò che potremmo chiamare l''offerta informativa': l'insieme, cioè, dei mezzi di comunicazione che consentono alla gente di acquisire indispensabili conoscenze per decidere se prendere parte, a che cosa, quando, entro quali limiti. E, anche in questo caso, quanto più ricco, pluralistico, competitivo, libero e accessibile è tale sottosistema, tanto maggiori finiscono col risultare le opportunità partecipative.
Resterebbe da dire qualcosa sul terzo gruppo di fattori: le prospettive di un qualche ricavo proveniente dalla partecipazione. Ma sul punto torneremo diffusamente più avanti. Per ora basti ricordare che ci troviamo dinanzi a una delle motivazioni di maggior importanza: nel senso che partecipano soprattutto coloro che ritengono di poter ricavare qualcosa dal proprio

impegno, indipendentemente dal fatto che si tratti di benefici concreti o di ricompense puramente psicologiche.

3. Chi partecipa: gli attori

Tra coloro che possono scegliere di prendere - o non prendere - parte attiva alla formazione delle decisioni politiche, non tutti - spesso, anzi, piccole minoranze - finiscono per partecipare effettivamente. Ricerche empiriche di tipo comparato hanno dimostrato, ad esempio, che nei sistemi politici caratterizzati da un pluripartitismo a carattere competitivo non più del 60% degli elettori va in media a votare e non più del 5-10% dei cittadini esercita la facoltà di prendere parte abbastanza attivamente al grosso delle opportunità partecipative che gli si offrono. Particolarmente eloquenti, a questo proposito, appaiono i risultati di studi ormai classici sulla partecipazione politica negli Stati Uniti, dove - canali elettorali a parte - le opportunità partecipative appaiono mediamente più numerose che in qualsiasi altro sistema politico contemporaneo (soprattutto per quanto riguarda la vita delle comunità locali). Ebbene questi studi (condotti negli anni sessanta) dimostrarono che durante una campagna elettorale non più di tre persone su quattro discutevano dei temi politici proposti; circa il 60% andava a votare; non più di una persona su quattro faceva propaganda; soltanto una persona su sette dimostrava di conoscere i candidati in competizione; non più di una persona su dieci contribuiva finanziariamente alle spese elettorali; assisteva a riunioni politiche soltanto il 7%; prendeva attivamente parte alla campagna elettorale il 4%; non più del 2-3% era membro di qualche organizzazione politica; meno dell'1% decideva di presentarsi candidato a qualche carica pubblica o deteneva qualche posto di responsabilità nelle macchine elettorali dei partiti. E gli studi successivi non hanno sostanzialmente modificato questo quadro generale.
Il punto da tener maggiormente presente è forse rappresentato dagli scarsi livelli medi di interesse, conoscenza e informazione per la politica: le stesse ricerche (ampiamente concordanti, del resto, con analoghi studi compiuti in altri paesi a regime democratico-costituzionale) dicono infatti che circa i 3/4 degli elettori dimostrano di non essere in grado di definire correttamente gran parte dei termini ricorrenti nel dibattito politico, più della metà manca di precise opinioni sui principali temi delle campagne elettorali che si svolgono dinanzi ai loro occhi, almeno un votante su tre dichiara di non nutrire alcun interesse per la competizione in corso, soltanto un 30% dichiara di avere precisi interessi e non più di un elettore su cinque dimostra di possedere precise opinioni. Comunque la si metta, il risultato è quindi sempre il medesimo: le persone che partecipano, quelle politicamente informate e attive, sono sempre una minoranza, che va per di più restringendosi sensibilmente man mano che le forme partecipative diventano più complesse e assorbenti.

Ne consegue che il campo degli 'attori' interessati al fenomeno della partecipazione si presenta in modo estremamente composito. Nel conto dobbiamo infatti mettere vari tipi di soggetti: a) coloro che possono effettivamente partecipare e coloro che invece non lo possono fare (e sono così emarginati di fatto nei confronti della comunità politica); b) coloro che partecipano volontariamente e coloro che lo fanno solo in virtù di qualche costrizione esterna; c) coloro che, potendolo fare, decidono autonomamente di partecipare e coloro che decidono invece di astenersi; d) e, tra questi ultimi, coloro che si astengono per indifferenza (apatici) e coloro che lo fanno invece per rifiuto del sistema politico (vari casi di 'alienazione' politica).
Si è già accennato al problema di come individuare coloro che partecipano con più frequenza e intensità, come scoprire a quali categorie e gruppi sociali essi appartengano. In genere si pensa che a partecipare siano soprattutto coloro che dispongono di maggiori informazioni e di un migliore status socioeconomico. Ma questo non è sempre vero, nè queste opportunità sono di per sé determinanti. Di gran lunga più influenti risultano altri fattori. Innanzitutto il tipo di 'ruoli sociali' che l'individuo occupa consapevolmente nel proprio ambiente: cioè, i rapporti sociali che di volta in volta egli intrattiene con gli altri soggetti (in quanto consumatore, lavoratore, produttore, contribuente) e dei quali ha coscienza. Poi, il grado di 'identificazione' che lega ciascun soggetto a qualche collettività (nazione, Stato, regione, città, partito, gruppo sociale, classe sociale). Infine, le strade per partecipare che ogni individuo riesce a vedere, a percepire, come effettivamente percorribili e, quindi, alla sua reale portata.
Altro importante aspetto – attinente non tanto al 'chi partecipa', ma al 'come' – è poi quello che riguarda la manifestazione degli orientamenti ideologici delle élites, del personale politico vero e proprio, a fronte degli orientamenti politici della generalità dei cittadini. Le maggiori ricerche empiriche concordano infatti nel rilevare che i primi tendono ovunque a presentarsi in forma più radicalizzata dei secondi. Da ciò derivano rilevanti conseguenze per lo stile e gli esiti delle forme partecipative. Infatti, se è vero che una maggiore radicalizzazione delle élites spinge in genere a una più estesa partecipazione delle basi, gli effetti di questa variano considerevolmente a seconda del grado di omogeneità/eterogeneità della cultura politica dei cittadini. Nel senso che, dove la cultura è relativamente omogenea, la spinta centrifuga proveniente dalle élites produce al massimo una competizione più dura e una partecipazione a carattere più mobile e incerto; mentre, dove la cultura è tendenzialmente frammentata in gruppi eterogenei, la ulteriore spinta centrifuga dei vertici va a 'piovere sul bagnato', fino ad accentuare considerevolmente le divisioni esistenti e a produrre così una partecipazione pericolosamente vicina alla spaccatura della stessa comunità politica.

Dall'intero quadro emerge insomma che la fenomenologia partecipativa comporta almeno due delicate sfide al funzionamento dei sistemi politici di tipo pluralistico-costituzionale: come 'rappresentare' coloro che non partecipano; come facilitare una più estesa partecipazione dei cittadini alla soluzione dei problemi di interesse collettivo. Tralasciando di considerare specificamente questo secondo aspetto, al quale si è già fatto cenno e sul quale si tornerà anche in seguito, va sottolineato che il primo quesito presenta, a sua volta, varie facce: in qual modo conoscere le preferenze dei non-partecipanti; come evitare che gli apatici divengano alla lunga dei soggetti politicamente alienati (con tutte le gravi conseguenze del caso); come rispondere adeguatamente anche ai non-partecipanti, attraverso meccanismi capaci di contemperare le esigenze (e le conseguenti domande politiche) dei gruppi più attivi (le cosiddette forze sociali 'intense') con le esigenze dei settori meno attivi (a volte coincidenti addirittura con la maggioranza dei cittadini).

4. Perché partecipare

a) Le motivazioni

Quanto all'esame delle motivazioni che spingono a 'prendere parte' (o a non prendere parte) ai processi decisionali di tipo politico, sembra conveniente partire da una considerazione preliminare: il partecipare non appare in alcun modo configurabile come un comportamento meramente naturale, o istintivo; al contrario, tutto lascia intendere che si tratti di un comportamento in larghissima parte appreso, discendente cioè da precise modalità di formazione culturale e da ben individuabili modelli di percezione e conoscenza dei fenomeni politici. Detto altrimenti, l'azione del partecipare presuppone una decisione di imboccare questa strada - o, se si preferisce, di far ricorso a questo strumento - 'al fine di conseguire un determinato obiettivo'. E va da sé che sia la conoscenza degli obiettivi perseguibili sia la percezione delle strade effettivamente percorribili (con le relative modalità e i relativi pericoli da evitare) devono essere considerati come altrettanti risultati di un qualche processo di apprendimento sociale. In tale processo un ruolo pressoché decisivo è ricoperto dai cosiddetti 'agenti di socializzazione', o soggetti che in vario modo concorrono alla formazione delle opinioni politiche dei cittadini e alla loro continua informazione. Si pensi, ad esempio, all'educazione civica impartita dalle famiglie o dalla scuola, così come all'influenza esercitata dal personale politico (governanti, dirigenti di partito, attivisti) o dai tanti mezzi di comunicazione di massa (radio, televisione, giornali, cinema) fino ai cosiddetti 'gruppi dei pari' (amici, colleghi di lavoro, membri di una stessa associazione). L'insieme di tali agenti configura quello che potremmo chiamare il 'mercato dell'offerta' dal quale l'apprendimento politico è ampiamente condizionato e, a volte, interamente plasmato. All'interno di

tale mercato non tutti gli agenti sono ovviamente di pari importanza; il loro peso varia anzi da sistema politico a sistema politico e, inoltre, da situazione a situazione. Negli ultimi venti-trent'anni, nei paesi occidentali si è avuto, ad esempio, un considerevole spostamento di influenza a favore di alcuni fattori e a danno di altri: si è così riscontrata una forte perdita del potere formativo della famiglia e della scuola a vantaggio del rilievo assunto da vari peer groups e dagli stessi mass media. In riferimento alla partecipazione, ciò ha provocato un sensibile mutamento delle motivazioni e dello stile di comportamento tra le generazioni più giovani, come si è potuto vedere sia alla fine degli anni sessanta (con l'esplosione della protesta studentesca) sia nel corso dell'ultimo decennio (con l'affermazione della cosiddetta cultura 'postmaterialistica').
Quali motivazioni spingono in genere a partecipare? Per quanto l'interrogativo abbia attratto studiosi di molteplici settori disciplinari, non sembra che a tutt'oggi le scienze sociali siano in grado di fornire nsposte molto esaurienti. La principale ragione di questa carenza risiede probabilmente nell'eccessiva ambiziosità contenuta in gran parte delle indagini di tipo sociopsicologico, naufragate nel titanico tentativo di fornire un'elencazione pressoché completa della sconfinata varietà di elementi che possono spingere a prendere parte alle decisioni della res publica. Ciò premesso, va detto che alcuni recenti studi empirici consentono di gettare qualche significativo fascio di luce sul nostro quesito. Innanzitutto, oggi sappiamo abbastanza bene almeno una cosa: che tra la personalità di base di un individuo e i suoi comportamenti politici c'è una correlazione (diretta) assai poco significativa; nel senso che a determinare i secondi intervengono troppe variabili aggiuntive per far risalire gli atti umani ai soli caratteri fondamentali della personalità. Va peraltro ricordato che, contro questa conclusione, è stata recentemente avanzata l'ipotesi, da parte degli studiosi della cosiddetta sociobiologia, che le motivazioni di qualunque comportamento sociale sarebbero sempre determinate da alcuni geni ereditari, contenuti in una particolare cellula dell'organismo e capaci per ciò stesso di provocare la 'spinta biologica' che orienta ogni individuo circa il modo di superare gli ostacoli posti dalla natura e dall'ambiente. Ma questa resta per ora soltanto un'ipotesi, e per di più contraddetta dall'evidenza empirica di molteplici studi.
La seconda osservazione, che è possibile fare, riguarda l'incostanza e la grande varietà di preferenze che sarebbero alla base delle stesse motivazioni politiche. Anche in questo caso le più recenti osservazioni empiriche hanno contribuito a ridimensionare non poco l'iperbole contenuta nelle credenze suggerite dal senso comune: si è potuto cosi notare che i gusti e le preferenze soggettive degli individui sono, anche in politica, assai più stabili e standardizzati di quanto non si creda comunemente. Infatti, ciò che muta non sono tanto le attese valoriali della gente quanto la disponibilità delle risorse necessarie a soddisfare questi

valori-obiettivi: cioè, le 'informazioni' che consentono determinate decisioni o scelte, il 'tempo' disponibile per procurarsi queste informazioni, le 'capacità strumentali' per ottenere i risultati desiderati. Variando queste risorse, finisce per variare (come vedremo meglio più avanti) anche la convenienza dei soggetti a perseguire un determinato obiettivo; non già la loro diversa propensione verso gli obiettivi. Perché, seguendo una teoria largamente accettata, sembrerebbe che l'uomo sia essenzialmente motivato dal desiderio di soddisfare alcune necessità ordinate gerarchicamente, secondo una scala che va dalle necessità fisiologiche (o di pura sopravvivenza) a quelle di sicurezza, di amore-amicizia, di stima-considerazione, fino a quelle di riuscita personale o di vera e propria autorealizzazione. E solo dopo che una necessità d'ordine più basso (o più fondamentale delle altre) è stata soddisfatta, le necessità successive si farebbero sentire in modo e in misura maggiori, tali da motivare comportamenti sensibilmente diversi.
Si è già detto che queste motivazioni divengono tanto più rilevanti quanto più trovano un terreno fertile nel tessuto sociale in cui ogni individuo opera e nel quale si sente più o meno integrato. Sotto questo profilo, tre sembrano essere gli orientamenti in grado di influenzare maggiormente le motivazioni a partecipare. In primo luogo, il livello del coinvolgimento psicologico 'di base' che ogni cittadino mostra nei confronti della politica e degli affari pubblici; in secondo luogo, la forza dell'identificazione 'di parte' che lega ciascun soggetto, come forma di attaccamento, a qualche attore politico (partito o gruppo d'interesse); in terzo luogo, il senso del dovere civico, basato sulla propensione dei cittadini a contribuire al benessere della collettività attraverso le proprie forze e capacità personali.
Più in generale, le motivazioni a partecipare - o, meglio, la logica che vi presiede - possono essere fatte risalire a vari modelli di comportamento, a seconda dei fattori ritenuti più influenti sulla decisione di ciascun soggetto. Abbiamo così modelli di tipo sociologico, che considerano l'uomo come un attore alla continua ricerca di 'funzioni sociali' da svolgere (role-taker) e in quanto tale spinto a partecipare soprattutto dal desiderio di massimizzare la propria integrazione in qualche comunità (e la relativa approvazione sociale che da ciò deriva), cercando al contempo di minimizzare i rischi di emarginazione. C'è poi chi predilige l'uso di modelli di tipo economico, che pongono invece l'accento sull'attitudine dei soggetti a incrementare le proprie utilità (l'uomo come gain-seeker), in una visione che porta quindi a studiare la partecipazione come un tentativo di massimizzare la produzione e l'assegnazione ottimale delle risorse. C'è, infine, chi preferisce ricorrere a modelli analitici di tipo più marcatamente politico, dove l'uomo è considerato soprattutto nella sua veste di cittadino consapevole dei problemi d'ordine generale riguardanti la comunità della quale egli è parte costitutiva: tale visione porta a considerare la partecipazione come il tipico comportamento dal quale dipende la produzione e l'offerta di beni collettivi

(beni, cioè, che non possono che essere prodotti mediante decisioni prese, in vario modo, 'per conto' dell'intera comunità e caratterizzati dai connotati distintivi della non-escludibilità e non-trasferibilità). È forse ovvio sottolineare che un modello analitico di quest'ultimo tipo presuppone (e, quindi, si applica soltanto a) una comunità di cittadini titolari di precisi ed estesi diritti politici: condizione che - come abbiamo visto - non è sempre facile da riscontrare nella generalità dei sistemi politici di ogni epoca.

b) Sulla 'razionalità' dei comportamenti politici

Ma è 'razionale' partecipare? E chi partecipa lo fa in modo che è corretto definire 'razionale'? Su simili interrogativi le scienze sociali contemporanee sono da tempo impegnate in un dibattito e in ricerche empiriche difficilmente sintetizzabili. Il cuore della discussione, almeno per i risvolti che più da vicino interessano l'argomento della partecipazione politica, sembra essere comunque racchiuso nello stesso termine 'razionalità'. A questo si danno di volta in volta almeno tre distinti significati: un atteggiamento nel quale le componenti dettate dalla ragione prevalgono su quelle dettate dai sentimenti e dalle emozioni; un comportamento che sa scegliere finalità tra loro compatibili (o razionalità induttiva); l'insieme, infine, dei comportamenti assunti da soggetti che, nel perseguimento di determinati fini, sanno scegliere i mezzi più coerenti e congruenti per farlo (o razionalità deduttiva).

Al riguardo le più approfondite ricerche sui comportamenti politici hanno messo in luce i seguenti punti: 1) nella grande maggioranza la gente sembra assumere atteggiamenti 'ragionevoli', tali cioè che includono sempre una qualche considerazione dei limiti e delle circostanze in cui ciascun soggetto si trova a dover agire; 2) coloro che decidono di partecipare alla vita politica lo fanno generalmente in base a calcoli che possono essere definiti come 'razionali', nel senso che decidono di impegnarsi alle sole condizioni: a) di trovarsi di fronte a obiettivi ritenuti effettivamente alla propria portata; b) di ritenere che tali obiettivi siano perseguibili soltanto mediante un loro coinvolgimento di tipo pubblico (e non lo siano, invece, attraverso comportamenti di tipo privato o comunque apatici); 3) chi partecipa lo fa per lo più in modo 'razionale', nel senso cioè che tende a scegliere i mezzi da lui ritenuti più adatti ed efficienti allo scopo, o - altrimenti detto - che tende a massimizzare i guadagni attesi (ciò che più si desidera) e a minimizzare le perdite attese (ciò che più si teme). Nella media degli atteggiamenti sono quindi riscontrabili precise forme di razionalità, che si manifestano peraltro entro i limiti delle opportunità offerte dal sistema politico in questione e dalle conoscenze-informazioni di cui dispone ogni soggetto, oltre che beninteso entro i limiti delle particolari attitudini legate alla personalità (in senso psicologico) di ciascuno di essi.

In tale ottica, le preferenze concretamente espresse dai cittadini appaiono

assai meno differenziate e instabili di quanto si creda comunemente: è forse vero che de gustibus non est disputandum, ma – come abbiamo già accennato – da attente analisi risulta che (in politica come in altre manifestazioni del comportamento sociale) tali gusti sono per la maggior parte dei casi relativamente stabili e uniformi; se mutano, spesso e improvvisamente, alcuni atteggiamenti della gente, la ragione è data dal fatto che vengono a mutare altrettanto considerevolmente le condizioni (e i costi relativi) per soddisfare le tradizionali (e stabili) preferenze. Semmai, ciò che differenzia i singoli attori, o – meglio – alcuni di essi dalla grande maggioranza, è l'intensità delle preferenze. Come abbiamo visto, alcuni soggetti sono infatti portatori di domande tanto intensamente desiderate da risultare quasi del tutto anelastiche, o indifferenti al mutare dei costi che è necessario sopportare per soddisfarle. Come può essere spiegata questa rigidità e, inoltre, c'è una ratio che la contraddistingue? Sul punto – che può essere esemplificato meglio di ogni altra cosa dal sistematico ricorso alla violenza politica praticato dai movimenti terroristici operanti nella clandestinità – la letteratura scientifica propone una spiegazione complessa che sembra far rientrare anche questa atipica fattispecie nella classe dei comportamenti in qualche modo razionali. A determinarli non sarebbero infatti delle turbe della personalità, quanto un mix di fattori rintracciabili, in primo luogo, nella già accennata teoria maslowiana della gerarchia delle necessità (dalla quale risulterebbe abbastanza chiaro che la violenza politica contemporanea sarebbe in genere praticata da una generazione liberata dal bisogno economico); in secondo luogo, nella sindrome della cosiddetta 'personalità autoritaria'; e in terzo luogo, in particolari forme di socializzazione politica basate su un apprendimento ideologico di tipo particolarmente rigido.

5. Come si partecipa: forme e modalità

Lo 'stile' della partecipazione, le sue forme e le sue modalità di espressione, sono strettamente legate – com'è ovvio – tanto alle motivazioni, quanto al 'che cosa' e ai canali attraverso i quali si partecipa. Ciò significa che possiamo separare un aspetto dagli altri solo a fini analitici, per pura comodità espositiva: nella realtà ci troviamo di fronte a fenomeni che si condizionano reciprocamente e che appaiono il più delle volte come manifestazioni particolari di un'unica e complessa fenomenologia.
Fatta questa premessa, va ricordato che la partecipazione politica può assumere molteplici forme: tante, almeno, quanti sono i canali accessibili a ogni membro della collettività interessata. Uno specialista della materia ha recentemente elencato quattordici atti di partecipazione, come indicativi della molteplicità delle manifestazioni possibili: esporsi a sollecitazioni politiche; votare; avviare una discussione politica; cercare di convincere

un'altra persona a votare in un determinato modo; portare un distintivo, un simbolo politico; avere contatti con un funzionario o con un dirigente di partito; partecipare a un comizio o a un'assemblea politica; contribuire con il proprio tempo a una qualche campagna politica; divenire membro attivo di un partito; partecipare a riunioni in cui si prendono decisioni politiche; sollecitare contributi in denaro per cause politiche; presentarsi candidato a una carica elettiva pubblica; occupare cariche pubbliche o di partito.
L'elencazione dispone i vari atti gerarchicamente da un minimo a un massimo di partecipazione; e se è forse possibile dubitare della bontà della generalizzazione (poiché tale continuum varia in modo assai considerevole da paese a paese), la lista resta egualmente significativa di quante, e quanto varie, possano essere le forme nelle quali si concretizzano i comportamenti partecipativi.
Questi comportamenti possono essere assunti secondo modalità o stili piuttosto diversificati; che a loro volta incidono sensibilmente sia sugli esiti della partecipazione, sia – più in generale – sul clima della convivenza politica che caratterizza i sistemi politici. La contrapposizione che viene per prima in mente è tra azioni 'pacifiche' e azioni 'violente': per quanto poco numerosi siano infatti i canali o processi decisionali che ammettono (o, meglio, tollerano) comportamenti partecipativi del secondo tipo, c'è da dire che il ricorso a questo genere di atti è in realtà assai frequente, almeno a giudicare da quel che accade nella gran parte dei sistemi politici contemporanei.
Meno appariscente, ma non meno significativa, è la distinzione tra forme partecipative di tipo 'diretto' e di tipo 'indiretto': qui è in gioco la radice stessa del rapporto rappresentativo (e, con esso, il punto iniziale di gran parte delle teorizzazioni sulle forme di democrazia diretta), nel senso che solo la disponibilità ad adottare comportamenti partecipativi del secondo tipo può consentire l'instaurarsi di meccanismi di delega, mentre l'assoluta negazione di questa a favore della sola accettazione della prima finisce col rendere impraticabile la creazione di qualsiasi istituzione realmente rappresentativa.
Dobbiamo poi distinguere tra partecipazione 'pragmatica' e 'ideologica': una differenza di grande rilievo dalla quale consegue una fondamentale divaricazione di comportamenti e di stili competitivi nell'agone politico, ma soprattutto un'acuta contrapposizione nel modo di comporre (e stemperare) le varie posizioni politiche ovvero di frantumarle (ed esasperarle). L'attitudine prevalentemente rigida (assiologica) della mentalità ideologica rischia infatti di dar vita a una convivenza 'tra sordi' e di confinare il modus vivendi, che si rende in qualche modo necessario tra i maggiori protagonisti della vita politica, nella pratica del solo sottogoverno (nella sola area, cioè, dove il conflitto delle ideologie non impedisce accordi e convergenze tra posizioni irriducibilmente distanti sul terreno dei 'principi ultimi'); mentre invece l'attitudine pragmatica presenta, se non

altro, l'evidente opportunità di lasciare sempre aperta alla sperimentazione la possibilità di cercare alla luce del sole accordi vantaggiosi un po' per tutte le parti. Un pragmatismo senza ideali, si penserà, rischia però di sconfinare presto in uno squallido mercato; ma l'obiezione non intacca il nostro discorso, perché ideologia e ideali non sono affatto sinonimi, rappresentando la prima solo l'ossificazione acritica (e, per lo più, antistorica) dei secondi, che possono invece ispirare, come l'esperienza ha più volte dimostrato, atteggiamenti politici di tipo ragionevolmente pragmatico.
Un'ulteriore contrapposizione di considerevole importanza è quella tra partecipazione a carattere 'pluralistico-competitivo' e a carattere 'unanimistico-consensuale': la prima forma si ha in genere dove agiscono soggetti ispirati da finalità circoscritte e da ambizioni potestative sottoposte a precise limitazioni; mentre la seconda forma prevale dove operano attori politici ispirati da finalità egemoniche e, in vario modo, totalizzanti.
Strettamente collegata a tale distinzione, è poi quella che sottolinea le diverse varietà di stile politico che possono caratterizzare la gran parte degli atti partecipativi all'interno di un sistema. Sotto questo profilo, occorre tener presenti almeno tre fondamentali stili di partecipazione: 'conflittuale', 'competitivo', 'cooperativo'. Il primo contraddistingue comportamenti essenzialmente rivolti contro qualcuno, al fine di affermare un'egemonia di gruppo o di eliminare la presenza di contendenti ritenuti illegittimi; il secondo riguarda invece atteggiamenti di tipo concorrenziale, assunti con l'obiettivo di superare altri soggetti nell'ambito di una gara condotta secondo regole di parità e di sostanziale eguaglianza tra i vari protagonisti; il terzo, infine, si riferisce a comportamenti tesi soprattutto a stabilire forme di collaborazione per il conseguimento ottimale di qualche obiettivo di comune interesse. E va da sé che al prevalere dei vari stili nel mix di un sistema politico, variano conseguentemente anche le modalità di funzionamento dei sistemi stessi.
Infine, va tenuta presente quella che per l'economia del nostro tema resta probabilmente la differenziazione fondamentale: tra forme di partecipazione più o meno 'responsabile/irresponsabile'. L'elemento discriminante tra i due modi di prendere parte a qualche processo politico è dato dal grado di 'internalizzazione' dei costi impliciti nell'atto (e prodotti dall'atto) di partecipare. Cioè a dire, l'azione di chi partecipa non può non comportare alcuni inevitabili 'costi' (di tempo, di impegno personale, di acquisizione di informazioni, ecc.); così come non può non recare qualche disagio ad altri soggetti (ad esempio: nei confronti di chi deve ascoltare un intervento troppo lungo durante un'assemblea o di coloro che si trovino costretti a sospendere la propria attività durante una qualche manifestazione di massa). I costi prodotti nel primo caso vengono comunemente definiti 'interni', mentre nel secondo caso li si designa come

'costi esterni'. Ebbene, l'atto di partecipazione è tanto più responsabile (o tanto meno irresponsabile) quanto più i costi esterni che il soggetto partecipante provoca nei confronti dei terzi ricadono (in tutto o in parte) sullo stesso agente (cioè, per l'appunto, vengono internalizzati).

6. A che cosa si prende parte: processi e livelli decisionali

Abbiamo sin qui genericamente parlato di partecipazione ai processi decisionali pubblici, ricordando peraltro che quanto più vasto e composito è il 'formato' (o area delle decisioni collettivizzate) di una comunità, tanto più numerosi e multiformi sono i procedimenti decisionali potenzialmente 'partecipabili'. Il tipico esempio di processo decisionale a cui corrispondono molteplici possibili ambiti è, ancora una volta, quello elettorale, inteso come strumento per la scelta dei rappresentanti politici. Si può ricorrere ad esso, infatti, per selezionare vari livelli di rappresentanti, a seconda degli ambiti e livelli di governo esistenti in una comunità: accanto alle elezioni dei parlamentari, possiamo avere l'elezione dei consiglieri regionali, dei consiglieri comunali, dei rappresentanti dei genitori negli organi collegiali scolastici, e così via.
Altri processi decisionali consistono nelle attività di controllo dei governanti (da parte, ad esempio, delle opposizioni parlamentari); in quelle di controllo degli amministratori pubblici (ad esempio, attraverso le informazioni e i ricorsi all'ombudsman, o 'controllore civico', già da tempo operante in alcuni paesi scandinavi e ora in alcune regioni italiane); nella formazione della cosiddetta opinione pubblica; nella socializzazione delle nuove generazioni; nella raccolta di firme per la richiesta di qualche referendum. Secondo un autore che ha svolto numerose ricerche empiriche sui processi decisionali di vari paesi, sono soprattutto tre i campi nei quali la partecipazione dei cittadini è particolarmente significativa: la cosiddetta 'articolazione degli interessi' (allorché si formano gruppi di persone accomunate da qualche interesse, il cui perseguimento richieda una qualche forma di impegno nella sfera politica); la funzione di 'aggregazione degli interessi' (svolta per lo più dai partiti politici, in quanto agenzie specializzate nella funzione di amministrare o concorrere ad amministrare la cosa pubblica); la formazione legislativa delle decisioni politiche (con particolare riguardo alla vita delle assemblee parlamentari o regionali).
Come si vede, i processi e gli ambiti a cui è di volta in volta possibile prendere parte sono molteplici e non tutti egualmente provvisti di normative procedurali che ne regolino nei dettagli l'accesso e l'uso. A questo proposito è allora importante distinguere tra partecipazione di tipo 'istituzionale' e la cosiddetta partecipazione spontanea o 'di movimento', perché quanto più l'azione del partecipante si svolge secondo precise regole del gioco tanto più i suoi comportamenti divengono prevedibili e controllabili (da parte degli altri soggetti); e, per altro, quanto più la

partecipazione si avvicina al secondo tipo, tanto più estemporanei, imprevedibili e manipolabili divengono i comportamenti della gente.
In materia di processi, ambiti e livelli decisionali, l'aspetto che riveste maggior delicatezza e importanza è comunque rappresentato dalle 'capacità' di ciascun canale partecipativo. Il punto da tenere a mente è il seguente. I vari canali si differenziano l'uno dall'altro in base ad almeno due diverse capacità: quella 'rappresentativa' (o quantitativa) e quella 'contenutistica' (o qualitativa); dove la prima risponde all'esigenza di coinvolgere il maggior numero possibile delle persone 'che contano' nella formazione di una qualche decisione, mentre la seconda cerca di accrescere al massimo il numero delle cose decise, e di farlo nel modo più coerente e nel tempo più breve. Tra le due capacità – come l'esperienza insegna – esiste una relazione inversa: nel senso che quanto più alto è il numero di coloro che partecipano, tanto più schematico e semplificato deve essere il contenuto della decisione da sottoporre alla loro attenzione (e, quindi, la facoltà espressiva dei partecipanti); e, viceversa, quanto più complessa e articolata si presenta una decisione, tanto più bassa diventa la soglia ottimale di coloro che possono prendere utilmente parte alla sua elaborazione.
Per esemplificare, si pensi a due tipici processi decisionali – le elezioni per scegliere determinati rappresentanti e le consultazioni per decidere un qualche provvedimento complesso (ad esempio: una legge) – e li si consideri come il possibile frutto di tre diversi ambiti o corpi decidenti: un elettorato di quaranta milioni di persone, un'assemblea di diecimila e un comitato composto da sole dieci persone. Consideriamone le diverse 'capacità quantitative', ipotizzando che l'obiettivo consista nella scelta di alcuni rappresentanti popolari: è chiaro che i delegati eletti saranno direttamente rappresentativi di quaranta milioni di persone nel primo caso, di diecimila nel secondo e di sole dieci nel terzo. Possiamo quindi concludere, per il momento, che la capacità rappresentativa dei tre canali è decrescente. Ma consideriamone subito dopo la 'capacità qualitativa', ipotizzando questa volta che ai tre ambiti decisionali sia devoluto il compito di approvare un provvedimento complesso: ora le cose si capovolgono, nel senso che le probabilità di prendere una buona decisione aumentano man mano che si restringe il numero dei partecipanti. Infatti, tanto più ampio è questo numero tanto più lunghi tendono a diventare i tempi necessari per decidere e tanto minori appaiono le probabilità di trovare un accordo (sia pure non unanimistico) sulla generalità dei singoli aspetti di cui è costituito il provvedimento in discussione. Vale inoltre la pena sottolineare un altro importante 'costo' implicito in questa seconda ipotesi: approvare una decisione complessa assieme a quaranta milioni, o anche soltanto assieme a diecimila, si risolve assai spesso in una profonda frustrazione. Perché la partecipazione – che è un po' configurabile come il risultato di una frazione nella quale al denominatore sia collocato il numero

dei partecipanti (uno su x) – si riduce in pratica all'esercizio di un potere tanto logorante e dispersivo quanto assai poco influente.
Le conclusioni che si possono trarre da simili considerazioni mostrano che non esistono canali partecipativi ottimali in assoluto, ma solo in rapporto ai diversi obiettivi che di volta in volta si vogliono raggiungere. Ogni canale è in condizione di dare il meglio di sé solo a condizione di rispettarne la logica di funzionamento e le capacità quantitative/qualitative che gli sono proprie. Per massimizzare ciò che i vari canali possono dare, la strada da seguire sembra essere allora quella di una loro combinazione intelligente, secondo una regola di questo tipo: di tanto si espande il corpo decidente, di altrettanto va ristretto e semplificato l'ambito contenutistico della decisione da prendere; e, viceversa, tanto maggiore è la complessità di questa, tanto più conviene affidarla all'esame (se non all'approvazione) di comitati ragionevolmente ristretti.

7. I principali strumenti collettivi di partecipazione

Come si è visto, partecipare implica interagire, collaborare in vario modo con altri; è quindi una tipica azione che richiede, o comporta, l'uso di strumenti in grado di aggregare persone in modo più o meno stabile nel tempo. Ne deriva che nelle società contemporanee i principali 'vettori' di partecipazione politica sono rappresentati dai partiti e dai cosiddetti gruppi di interesse.

a) I gruppi di interesse

Con quest'ultima espressione ci si riferisce in genere a ogni insieme di individui legati da particolari interessi, o che condividano determinati vantaggi, e che abbiano una certa consapevolezza di questi legami.
Secondo una tipologia frequentemente utilizzata dagli studiosi, i cittadini danno vita (e partecipano) ad almeno quattro distinte classi di gruppi d'interesse; e ciascuna classe richiede, e consente, solo determinate forme di partecipazione politica. Si pensi, ad esempio, al primo tipo: i cosiddetti 'gruppi anomici'. Questi sono caratterizzati da un'organizzazione assai limitata e dall'assenza di una attività compiuta continuativamente a nome del gruppo: ne fanno perciò parte le dimostrazioni spontanee, le sommosse, le agitazioni popolari. La partecipazione a tali manifestazioni assume, inevitabilmente, forme corali, emozionali, assai provvisorie e scarsamente prevedibili negli esiti. Secondo tipo da considerare: i 'gruppi di interesse non associativi', egualmente caratterizzati dalla mancanza di organizzazione e di continuità di comportamenti, ma con in più il fatto di essere costituiti da individui appartenenti a qualche gruppo primario (stirpe, etnia, status socioeconomico, classe sociale) e manifestanti in modo spontaneo e occasionale precisi interessi immediati. A proposito ditali gruppi va ricordato che la partecipazione finisce con l'assumere aspetti

simili al caso precedente, con un'importante particolarità: la tendenza a manifestarsi in modo più continuativo e a dar vita a strutture con forti radici sociali. Terzo tipo di gruppi, che si incontrano assai di frequente nelle società contemporanee: i 'gruppi d'interesse istituzionali', così definiti per il fatto di operare (e spesso prosperare) all'interno di istituzioni aventi finalità e funzioni sociali assai diverse da quelle dei gruppi in questione. Si pensi, per esempio, ai gruppi che si possono formare nell'ambito di partiti, di una burocrazia, di un esercito, di una chiesa o di qualche ordine religioso: la loro caratteristica precipua è quella di utilizzare e sfruttare proprio l'appartenenza all'organizzazione istituzionale per scopi che riguardano soltanto una parte (sia pure, a volte, molto ampia) di essa e che comunque ben poco hanno a che fare con gli obiettivi ufficiali dell'istituzione. In questo caso, la partecipazione assume i caratteri di una indebita 'rendita di posizione' a danno della società civile, non priva di effetti marcatamente distorcenti sul funzionamento complessivo dell'ordinamento istituzionale. Quarto, e ultimo, tipo di gruppi: quelli 'associativi', la cui attività prevede continuità di presenza, impiego di personale a tempo pieno, ricorso a precise procedure decisionali, relativa standardizzazione dei comportamenti esterni, esplicita (e, perciò, legittima) rappresentanza di interessi particolari. La partecipazione a questo genere di gruppi può assumere forme molto diverse, a seconda della natura dell'organizzazione, delle sue procedure interne e degli stessi comportamenti esterni: conoscere tali caratteristiche per ciascun gruppo risulta quindi di particolare importanza se si vuole ricostruirne lo stile e le modalità partecipative; così come la conoscenza dell'insieme dei gruppi operanti in un dato sistema politico può illustrare in modo assai eloquente sia la cultura politica prevalente tra i cittadini, sia il tasso (e il tipo) di opportunità partecipative ad essi offerto da un determinato ambiente sociale.

b) I partiti

Ancora più complessa si presenta la fenomenologia partecipativa in rapporto all'altro tipico 'canale' moderno: i partiti. A questo riguardo, occorre distinguere sia tra tipi di partiti, presenti in un dato sistema politico, sia tra tipi di sistemi partitici ai quali si può prendere parte. In ordine al nostro tema si tratta, come vedremo, di una bipartizione assai rilevante, in quanto mette a fuoco una fondamentale diversità degli effetti della partecipazione: quelli che interessano soltanto un singolo individuo (o qualche specifico gruppo) rispetto a quelli che interessano l'intera collettività.

In un sistema pluralistico si può ovviamente partecipare a vari tipi di partito: non tutti i partiti sono infatti identici e le loro diversità si fanno inevitabilmente sentire anche sulle forme partecipative. Si considerino pochi casi, a titolo puramente esemplificativo. Una classificazione storico-

funzionale ricorda, ad esempio, che in Occidente sono stati (e, a volte, sono tuttora) presenti almeno tre tipi di partiti: il partito 'elettorale-legislativo' (la cui attività è caratterizzata da un intermittente ricorso all'appello elettorale e si concentra invece sulla funzione parlamentare, svolta da una ristretta élite di rappresentanti non professionali, tenuti assieme da comuni opinioni politiche); il partito 'elettorale di massa' (la cui attività è invece concentrata su un sistematico rastrellamento delle preferenze degli elettori, attraverso l'impegno di un personale politico di tipo semiprofessionale e l'elaborazione di piattaforme programmatiche capaci di aggregare gruppi di cittadini, altrove e per altri scopi formatisi); il partito 'organizzativo di massa' (caratterizzato dalla presenza di un apparato di politici professionali che vivono di politica e mediante la politica, il cui duplice obiettivo strumentale è il reclutamento di iscritti e la mobilitazione degli elettori attorno a una qualche prospettiva ideologica). Risulta piuttosto evidente che, nei tre diversi casi, sono in gioco forme partecipative sensibilmente distanti: nel primo abbiamo, infatti, una partecipazione tanto ristretta (ed elitaria) quanto intermittente, e tesa comunque a delegare; nel secondo abbiamo invece una partecipazione notevolmente più larga, ma egualmente delegante e non continuativa, per quanto vincolata a una costante valutazione critica degli impegni programmatici assunti dal partito; e nel terzo abbiamo, infine, una partecipazione tanto ampia quanto indotta dall'esterno, controllata da piccoli gruppi burocratici (con tutti i rischi di manipolazione che ciò comporta) e di tipo inevitabilmente dottrinario. (v. partiti politici).
Venendo poi ai sistemi partitici, e alla loro influenza sulle forme partecipative, sembra opportuno riandare alla nota tipologia sartoriana: 1) sistemi monopartitici totalitari: dove l'alta intensità ideologica del gruppo egemone impone un continuo coinvolgimento dei cittadini, utilizzato come strumento di controllo politico nella totalità delle aree di convivenza intersoggettiva; 2) sistemi monopartitici autoritari: dove la minore intensità ideologica del gruppo dominante non richiede forme di partecipazione attiva, se non intermittenti e rituali, ma esclude drasticamente dai diritti politici ogni forma di partecipazione basata sul dissenso; 3) sistemi monopartitici pragmatici: dove l'assenza di ideologia favorisce forme di partecipazione basata su interessi di natura non-politica e tali comunque da non mettere in discussione il monopolio del potere a favore dell'oligarchia esistente; 4) sistemi a partito egemone di tipo ideologico: dove la competizione puramente formale, che vi si svolge, non consente che azioni partecipative debolmente e subordinatamente 'fiancheggiatrici' rispetto al gruppo ideologico egemone; 5) sistemi a partito egemone di tipo pragmatico: dove, rispetto al caso precedente, c'è la possibilità di forme partecipative più libere, a patto però che avvengano sul solo terreno degli interessi economici e, comunque, non in grado di minacciare l'assetto partitico esistente; 6) sistemi a partito predominante: dove l'esistenza di

una 'competizione di diritto e di fatto' allarga considerevolmente le opportunità formali di partecipazione (ad es. elettorale), anche se offre basse prospettive di remunerazione - visto l'alto scarto di seggi esistente in parlamento tra un partito e gli altri - e perciò scarsi incentivi all'impegno diretto del cittadino in politica; 7) sistemi bipartitici: nei quali l'esito per lo più assai incerto della competizione spinge maggiormente a partecipare, e in forme che sono tanto più intense quanto più ampio è il numero degli incerti (in questi sistemi la partecipazione assume forme largamente pragmatiche e la sua maggiore o minore intensità varia soprattutto con la difesa di qualche specifico interesse di gruppo piuttosto che con il perseguimento di obiettivi di natura ideologica); 8) sistemi multipartitici moderati: dove la competizione, che si svolge prevalentemente 'al centro' dello schieramento partitico, induce in genere a forme partecipative assai simili al caso precedente, con la particolarità di contemplare (e registrare) manifestazioni particolaristiche di gruppi e sottogruppi, che si differenziano comunque dai maggiori partiti in base a questioni a scarsa valenza ideologica; 9) sistemi multipartitici polarizzati: dove invece la forte radicalizzazione (o distanza) ideologica, che caratterizza la competizione semiconflittuale tra i maggiori partiti, favorisce forme partecipative di tipo 'subculturale', tali da configurarsi più come partecipazione 'al gruppo' che non alla vita della comunità; 10) sistemi a pluralismo atomizzato: nei quali la partecipazione di tipo politico è pressoché assente e si risolve unicamente nelle manifestazioni intermittenti di una pletora di microgruppi sociali.

8. La convenienza a partecipare

La decisione di prendere parte a qualche processo decisionale è in ultima analisi configurabile come il risultato di un particolare tipo di calcolo 'costi-benefici', nel quale vanno contabilizzati almeno tre grandi gruppi di fattori: istituzionali, dipendenti dalla risorsa-tempo, legati a qualche ricompensa percepita come prevedibile.
Del fattore istituzionale si è in gran parte già detto. Esso consiste nell'insieme di vincoli e di opportunità, essenzialmente di carattere giuridico-formale, di fronte a cui si viene concretamente a trovare ogni soggetto all'interno di un determinato sistema politico. Questi vincoli possono avere finalità assai diverse: escludere dalla partecipazione, limitarne la portata, renderla più difficile o più scomoda (si pensi a quelle norme elettorali che in vari paesi comportano a ogni votazione l'obbligo della registrazione o la dimostrazione di trovarsi in possesso di risorse economiche in grado di garantire l'autonomia finanziaria del potenziale elettore) o - più semplicemente - quello di disciplinarne le modalità al solo fine di chiarirne l'estensione, le condizioni di validità, le responsabilità che essa comporta e i vari doveri associati al diritto di partecipare. Sotto

quest'ultimo profilo, va anzi detto che quanto più istituzionalizzato (formalizzato) è un processo partecipativo, tanto minori diventano i costi a prendervi parte e viceversa; l'istituzionalizzazione di un processo diventa quindi un meccanismo di progressivo abbattimento degli incentivi all'apatia e, di qui, una strada per incrementare le opportunità partecipative.
Tra questi costi partecipativi, come abbiamo già in parte visto, il tempo occupa certamente un ruolo preponderante. E non si dice nulla di esagerato affermando che la gran parte degli attori politici decide di partecipare o no, oppure decide di farlo in un modo o nell'altro, proprio sulla base di una valutazione prioritaria: attraverso quale comportamento sia possibile ottimizzare l'uso della risorsatempo (nell'acquisire informazioni, nel discutere con altri, nell'assumere atteggiamenti più o meno meditati).
Quanto poi alle possibili ricompense, vanno tenute innanzitutto presenti le considerazioni già avanzate a proposito delle motivazioni a partecipare. Queste possono essere distinte in almeno due famiglie fondamentali: motivazioni meramente 'espressive' e motivazioni 'acquisitive'. Nel primo caso le ricompense attese sono soprattutto di carattere psicologico: si partecipa per il solo gusto di esprimere un'opinione, per manifestare una determinata posizione rispetto a qualche problema d'ordine collettivo; null'altro. Nel secondo caso le ricompense consistono invece nel raggiungimento di qualche obiettivo non meramente simbolico: si partecipa per acquisire un bene, un risultato oggettivo, altrimenti improbabile da ottenere. Mentre nel primo caso la partecipazione si esaurisce in se stessa e la convenienza a partecipare è misurata solo in base ai costi partecipativi, nel secondo caso chi partecipa è più o meno soddisfatto (e decide quindi di partecipare nuovamente) soltanto se 'ha combinato qualcosa', se la partecipazione gli è apparsa utile in qualche misura a conseguire un determinato risultato.
L'incidenza e la diffusione della partecipazione volta a privilegiare motivazioni acquisitive riveste considerevole importanza all'interno di un sistema politico, nel senso che finisce per assegnare un ruolo cruciale alla relazione tra gli effettivi poteri incorporati nei vari processi decisionali e i conseguenti tassi di partecipazione. Infatti, dove gli orientamenti acquisitivi sono maggiormente diffusi e sentiti, solo i processi decisionali provvisti di poteri realmente esercitabili e dotati di qualche rilevanza vengono percepiti come convenienti a sopportare i relativi costi di partecipazione; mentre invece risultano prima o poi deludenti, e perciò disertati dai più, laddove quei poteri appaiono come evanescenti, confusi (e tali da richiedere alti investimenti di risorse per una loro puntuale definizione) o d'incerta applicabilità. Come a dire che, ancora una volta, un'adeguata istituzionalizzazione formale dei processi decisionali può contribuire al loro successo sia partecipativo sia funzionale; e, viceversa, senza precise 'regole del gioco' le migliori intenzioni possono sortire effetti radicalmente controproducenti.

La considerazione che ciascun soggetto politico è portatore di molteplici motivazioni o utilità che cerca di massimizzare, induce a porre poi l'attenzione su almeno due quesiti: a) in base a quale procedimento, e a quali criteri, un attore decide di non partecipare, pur venendosi a trovare nella condizione di chi finisce con ciò per rinunciare a soddisfare il proprio desiderio; b) in base a quali elementi si decide di spendere il proprio tempo (scarso) a favore di alcuni obiettivi piuttosto che a favore di altri (pur egualmente desiderati).
Su entrambi i punti getta qualche spiraglio di luce - almeno per i suggerimenti offerti alla ricerca empirica - la cosiddetta 'teoria della sostituibilità'. Secondo questa, ogni cittadino sceglie il proprio comportamento in base all''intensità comparata' con la quale desidera soddisfare varie sue preferenze e in base ai 'costi-benefici comparati' che deve sopportare per soddisfarle. Il punto di partenza della teoria è dato dall'assunzione che la gran parte dei potenziali partecipanti è portatrice di domande più o meno elastiche, che al variare dei prezzi-costi da sopportare tenderanno a diminuire o aumentare. Ebbene, l'evidenza empirica suggerisce innanzitutto che in un sistema politico agiscono sia cittadini portatori di domande elastiche che cittadini portatori di domande anelastiche: questi ultimi saranno individuabili proprio attraverso l'accertamento della loro propensione a sostituire o no determinati loro comportamenti (il che è ottenibile mediante varie tecniche di indagine). Inoltre, tra i cittadini portatori di domande elastiche è possibile individuare la scala delle preferenze e le relative 'distanze' attraverso un analogo procedimento: accertando - anche qui - la loro propensione a sostituire, al variare dei costi, sia una data richiesta (e il relativo obiettivo) con altre richieste, sia la decisione di impegnarsi in un'azione di tipo collettivo con quella di astenersi dal farlo (ripiegando su azioni di tipo privato e individuale, ritenute però 'equivalenti' quanto al grado di soddisfazione prodotta).
Da ultimo va sottolineato che la convenienza a partecipare è in larga misura condizionata dalla consapevolezza che si ha dell'importanza della propria presenza. Per prendere parte occorre avere la sensazione che il proprio atto conti qualcosa; e più cospicua sarà tale 'posta' - o questa sensazione - maggiore risulterà la spinta a partecipare. Ove, invece, tale sensazione manchi (o decresca considerevolmente) si vengono inevitabilmente a creare le condizioni ideali per l'apatia e la passività dei cittadini, nelle ipotesi più favorevoli, o per la sudditanza e l'alienazione politica, in quelle più preoccupanti. Tipico, in questo senso, è il cosiddetto comportamento del 'passeggero che non paga' (o free rider): consistente nella tentazione per ogni cittadino a non prendere parte alla produzione di qualche bene collettivo (come sono quelli prodotti da un buon funzionamento del sistema politico) ogni qual volta egli abbia la sensazione di poter godere dei vantaggi di tale bene senza sopportare alcuno dei costi relativi (un

esempio: quello del passeggero che usa un mezzo pubblico di trasporto senza comprare il relativo biglietto). Nel caso della partecipazione, ciò comporta un rischio carico di elementi disfunzionali: come evitare che l'iniqua distribuzione dei costi tra utenti paganti e 'portoghesi' non si traduca sul terreno politico in una situazione di progressiva conflittualità?

9. Gli effetti delle varie forme partecipative sul funzionamento dei sistemi politici

La partecipazione non è quindi un fenomeno unidimensionale; essa assume molteplici aspetti, comporta vari e cospicui costi, dà luogo a forme di comportamento individuale e collettivo estremamente diversificate. La partecipazione è anche, certamente, un requisito essenziale al funzionamento politico di una democrazia moderna; ma - nelle condizioni che abbiamo potuto finora esaminare - sostenere una proposizione così generica rischia di farci confondere tra regimi partecipativi che hanno ben poco in comune. E invece opportuno interrogarci sugli effetti politici che discendono dalle varie forme di partecipazione, al fine di individuare di volta in volta gli strumenti più vantaggiosi, razionali ed efficaci per affrontare i problemi d'ordine collettivo delle varie comunità sociali.
È stato probabilmente Tocqueville ad accorgersi per primo di una verità troppo spesso sottovalutata: un'astratta equiparazione formale delle possibilità partecipative dei cittadini ai processi decisionali governativi, lungi dal realizzare l'ideale democratico del diretto coinvolgimento potestativo del singolo individuo, finisce col creare inevitabilmente le premesse di un regime non democratico di massa, nel quale l'incidenza del cittadino sulle decisioni governative è ridotta a una frazione infinitesimale e il potere effettivo è confinato nelle mani di oligarchie che sanno come controllare (manipolare) le masse. La storia contemporanea fornisce in proposito più di un triste esempio probante. E la realtà insegna che la democrazia fondata sul principio partecipativo 'un cittadino, un voto' richiede il rispetto politico di un altro fondamentale principio, se non vuole creare una comunità di individui sproporzionatamente deboli di fronte allo Stato-Moloch: questo principio dice che occorre limitare i poteri centrali dello Stato nei confronti del singolo attore politico, affiancando ad essi una rete di poteri intermedi tra individuo e Stato, in grado di incrementare le effettive opportunità potestative e autogestionali di ciascuno (mediante molteplici meccanismi decisionali).
Ciò che vale per il rapporto individuo-Stato è del resto osservabile, più in piccolo, nel rapporto individuo-collettività che si instaura all'interno di una qualsiasi assemblea nella quale non siano sufficientemente chiare e rispettate le regole di svolgimento, nella quale non siano sufficientemente tutelati i diritti delle minoranze, alla quale si faccia ricorso troppo frequentemente. Infatti, che cosa puntualmente accade in assemblee di

questo tipo? Che si stabilisce una netta distinzione tra coloro che partecipano in modo più attivo e coloro che lo fanno in modo prevalentemente passivo; che non tutti riescono a dedicare lo stesso tempo alla partecipazione; che, infine, non tutti possono far ricorso a equivalenti attitudini tribunizie o ad analoghe abilità nei contatti di corridoio: ciò che ne risulta è l'inevitabile formarsi di una oligarchia assembleare che conduce a qualche forma di gestione burocratica dell'assemblea, tale da svuotarla prima o poi di qualsiasi connotazione realmente democratica.
Il funzionamento dei sistemi politici non è quindi indifferente alle forme (e alle rispettive regole) attraverso le quali i cittadini prendono concretamente parte alla vita pubblica. Da quanto abbiamo potuto finora vedere, risulta abbastanza chiaro che non esiste alcuna forma ottimale di partecipazione, ad esempio, per il buon funzionamento di un regime democratico: un eccesso di coinvolgimento diretto della gente può essere tanto nocivo (poiché paralizzante e foriero di atteggiamenti demagogici) quanto può esserlo un eccesso di apatia (sia pure per motivi opposti); così come un peso eccessivo dato ai partiti o ai gruppi di interesse come strumento di partecipazione può risultare tanto disfunzionale (perché suscettibile di deformazioni operate dalle rispettive oligarchie) quanto una partecipazione atomizzata di individui privi di qualsiasi forma aggregativa. E gli esempi potrebbero essere moltiplicati, via via che si considerino i tanti e possibili 'eccessi di prevalenza' di una qualsiasi forma partecipativa: elitaria o di massa, informata o disinformata, diretta o indiretta, consensuale o conflittuale, responsabile o irresponsabile, pragmatica o ideologica, istituzionalizzata o spontaneistica, ecc.
In ultima analisi, ciò induce a dire che un sistema politico che intenda esaltare la partecipazione intesa come strumento di espressione potestativa del demos, della generalità dei cittadini, si trova di fronte un compito assai complesso e delicato, in ordine al quale il pensiero ideologico con le sue fughe nell'utopia ha ben poco da suggerire. Tanto per fare un esempio-limite, la stessa ipotesi di una democrazia nella quale i cittadini si autogovernino attraverso una pluralità di consigli a partecipazione diretta minaccia di produrre esiti radicalmente contrapposti a quelli auspicati, basata com'è sul ricorso generalizzato ad assemblee scarsamente istituzionalizzate e, con ciò stesso, alla logica decisionale appena considerata. Quindi, è solo una rigorosa analisi delle esperienze politiche compiute nei più diversi ambiti che può progressivamente fornire qualche lume sulle istituzioni in grado di ottimizzare una partecipazione realmente significativa, e perciò funzionale agli ideali democratici. Un tema, questo, sul quale dobbiamo prendere atto di saperne ancora troppo poco, almeno rispetto alle ambizioni e alle aspettative del nostro tempo.
Ciò che sappiamo è comunque più che sufficiente, come abbiamo visto, per non commettere macroscopici errori di prospettiva. Una democrazia 'intelligente' può oggi non confondere tra forme di partecipazione

radicalmente diverse e può, invece, combinare le varie forme e i vari canali partecipativi con altri meccanismi disponibili, rispettandone la logica strutturale e funzionale, così da esaltarne le potenzialità senza stravolgerne la natura. Esempi di questi meccanismi: la 'rappresentanza', come strumento politico capace di 'allungare' il raggio di rilevanza (la portata) della partecipazione, attraverso una catena di intermediazioni controllabili da parte degli stessi cittadini; ma anche il 'decentramento', inteso come strumento in grado di incrementare le occasioni partecipative, attraverso un'operazione che - restringendo gli ambiti decisionali centrali e rimoltiplicandoli a livelli decentrati - finisce per ridurre anche il numero dei soggetti interessati a ciascuna decisione, così da consentire forme di partecipazione meno indiretta.
Resta naturalmente da vedere in qual modo sia concretamente possibile minimizzare le condizioni in cui si alimentano l'autoesclusione, l'alienazione e l'apatia politica dei cittadini che 'possono' formalmente partecipare; ma anche in proposito le nostre conoscenze - come abbiamo visto - sono molto meno scarse di quanto comunemente si creda. Semmai c'è da sottolineare che non si tratta purtroppo di conoscenze sempre o granché applicate.

10. Le prospettive della partecipazione

La previsione più facile in tema di partecipazione è che si tratti di un fenomeno destinato, se non altro in termini quantitativi, ad espandersi ulteriormente negli anni che ci attendono. Molto meno facile è invece prevedere quale tipo di partecipazione prevarrà. Ad alimentare questi diversi gradi di prevedibilità stanno due processi storici difficilmente reversibili: la crescente mobilitazione sociale, accompagnata da una più ampia esposizione ai grandi mezzi di comunicazione di massa, da un lato; l'altrettanto crescente complessità dei sistemi politici contemporanei, alla quale è legata una progressiva difficoltà delle decisioni all'ordine del giorno, dall'altro. Infatti, mentre il primo processo lascia intravvedere una sempre maggiore domanda di partecipazione (e di partecipazione 'diretta', quel che più conta), il secondo processo dice che il 'prender parte' diverrà sempre più difficile e costoso.
Se poi prendiamo in considerazione un'ulteriore tendenza storica - quella che sembra manifestarsi in forma di crescente differenziazione sociale e di conseguente frammentazione delle grandi aggregazioni tradizionali (Stato-nazione, classi, caste, grandi complessi produttivi), abbiamo l'intero quadro delle più probabili prospettive. E, con esse, abbiamo allora molto chiara anche la percezione dei rischi che comporta la probabile espansione partecipativa: a) di risolversi in forme largamente simboliche e ritualistiche (più come strumento di 'controllo dell'uniformità sociale' che altro); b) di dar comunque vita a comportamenti individuali e di gruppo incapaci di

'fare sistema' tra loro, e incapaci con ciò di rispondere adeguatamente ai tanti problemi - vecchi e nuovi - d'ordine collettivo.
Quando da parte di molti osservatori si segnala nelle società di più avanzata industrializzazione la tendenza a un risorgente 'corporativismo sociale' (verso un "Medioevo prossimo venturo", com'è stato anche definito), si usa un'espressione forse non molto corretta per designare però un fenomeno ben presente e molto diffuso in vari paesi. La parola è probabilmente fuorviante in quanto confonde una tendenza (la frammentazione sociale) con una delle sue possibili conclusioni (il corporativismo come meccanismo istituzionale, assunto dai gruppi sociali per prendere 'assieme' decisioni d'ordine collettivo). Ma, al di là dei distinguo terminologici, val davvero la pena di chiedersi a quali esiti complessivi potrebbe portare una più estesa partecipazione di tipo prevalentemente simbolico e tendenzialmente atomizzato: un assetto neocorporativo; la definitiva sparizione dei 'grandi sistemi' (ma come potremmo affrontare, in tal caso, le questioni di rilevanza planetaria?); o una riscoperta del 'contratto sociale' (e del costituzionalismo come sua incarnazione politica)? Attorno a questi interrogativi si sta svolgendo da tempo un dibattito tanto appassionante quanto impervio: la risposta dipende infatti da molteplici variabili, spesso di assai difficile individuazione; ma è certo che, tra le influenze da mettere nel conto, un posto importante verrà occupato proprio dalla partecipazione, considerata sia come manifestazione delle culture politiche prevalenti sia come visione dei meccanismi decisionali che sapremo creare e adottare.
Qualsiasi futuribile sulla partecipazione deve poi prendere in esame l'affascinante prospettiva offerta dai progressi della microelettronica. Problemi di costo economico a parte, questa potrebbe infatti mettere a nostra disposizione strumenti (videoterminali collegati a una pressoché sconfinata molteplicità di interlocutori) tali da rimuovere alcuni dei limiti oggettivi che attualmente condizionano le opportunità partecipative dei cittadini al governo della cosa pubblica. Secondo un noto scenario, tra qualche quinquennio gli elettori potrebbero essere ripetutamente chiamati a votare nelle rispettive case, dando così vita a un gigantesco processo decisionale collettivo al quale tutti i cittadini prenderebbero simultaneamente parte, con costi temporali ridotti al minimo indispensabile. Occorrerebbe naturalmente pensare a sistemi elettorali adeguati allo strumento tecnico utilizzabile (ad esempio, attraverso il ricorso a molteplici referendum su problemi molto circostanziati e in grado di consentire una loro efficace soluzione attraverso risposte del tipo 'si-no'). Ma, a questo proposito, la fantasia avrebbe davvero di che sbizzarrirsi. Perché, secondo una scuola politologica, approfittando di una simile rivoluzione strumentana si potrebbe addirittura sperimentare su vasta scala un sistema elettorale in grado di tenere finalmente conto anche dell''intensità' delle preferenze dei votanti, in luogo dei sistemi tradizionali

che danno oggi lo stesso 'peso' alle scelte degli attori fortemente interessati e a quelle dei quasi-indifferenti: un nuovo sistema in grado quindi di rivelare la molteplicità delle preferenze di ciascun elettore e il relativo ordine di priorità, attraverso una loro rilevazione effettuata con l'ausilio del calcolatore e di un particolare meccanismo di internalizzazione dei costi decisionali.
Ma, futuribili ottimistici a parte (che non muterebbero comunque la ratio implicita nel grosso dei fenomeni partecipativi), conviene ricordare in ultima istanza che i rischi di cui prima si parlava saranno tanto minori e meno acuti quanto più i sistemi politici sapranno incrementare un mix composto dalle forme di partecipazione più responsabile, dall'ampliamento dei canali effettivamente partecipabili, dall'uso della partecipazione come strumento di controllo delle élites, dal ricorso al decentramento e alla rappresentanza come meccanismi controbilancianti; e, in breve, sapranno dar vita a un processo di formazione delle decisioni pubbliche basato su un 'sistema di comitati' tanto più ampio e coordinato, quanto aperto e controllabile. Per contro, ogni alternativa a tale complessa e delicata costruzione minaccia di svuotare la partecipazione potestativa del cittadino (il suo stesso kratos) di ogni ragione d'essere.

Enciclopedia delle scienze sociali (1996)

di Giacomo Sani

Partecipazione politica

sommario: 1. Introduzione. 2. Definizione della partecipazione politica. 3. La varietà delle forme di partecipazione. 4. Quanti partecipano, e in quali forme? 5. I fattori associati alla partecipazione. 6. Partecipazione e sistema politico. ▫ Bibliografia.

1. Introduzione

Le costituzioni delle moderne democrazie di massa riconoscono a tutti i cittadini il diritto di partecipare alla vita politica in varie forme: esprimendo i loro punti di vista, associandosi con altri in organizzazioni politiche o politicamente rilevanti, partecipando alle consultazioni elettorali, cercando di influenzare in un senso o nell'altro le élites politiche e quindi le decisioni del sistema politico, e in altri modi ancora. Naturalmente il 'repertorio' delle forme di partecipazione varia da contesto a contesto anche in funzione della cultura politica di un paese, delle sue caratteristiche socioeconomiche e dell'evoluzione tecnologica. Inoltre esso è normalmente soggetto a mutazioni nel tempo: alle forme di partecipazione prevalenti in un dato

momento si vengono ad aggiungere, in maniera a volte graduale e a volte improvvisa, nuovi modi di coinvolgimento nella sfera politica.
Nel corso dell'ultimo mezzo secolo il tema della partecipazione politica è stato oggetto di molte ricerche di sociologia politica e di scienza della politica. Alcuni studiosi hanno concentrato la loro attenzione sulle diverse forme di partecipazione, sulle quote di cittadini coinvolti in questa o quella forma, sui fattori che tendono a favorire o, inversamente, a inibire comportamenti partecipatori. Un altro filone di ricerca si è soffermato invece sulle connessioni tra i livelli e le forme della partecipazione politica di massa da un lato e il funzionamento del sistema politico dall'altro. Altre riflessioni, infine, riguardano le misure che possono venire adottate per aumentare le possibilità di partecipazione e favorire lo sviluppo di una cultura politica che incoraggi i cittadini a prendere parte alla vita della loro comunità.
Da qualunque punto di vista lo si guardi, è evidente che quello della partecipazione dei cittadini alla vita politica è un tema di notevole importanza, perché dalla natura del rapporto tra cittadini, gruppi e istituzioni politiche che caratterizza un sistema politico dipende, in ultima analisi, la qualità stessa della democrazia.

2. Definizione della partecipazione politica

In apparenza definire la partecipazione politica può sembrare un compito facile: partecipare vuol dire 'prendere parte' alla 'vita politica' della società in cui si vive, alle attività politiche della propria comunità. Ma basta un momento di riflessione per rendersi conto che i due termini di questa espressione sono piuttosto ambigui e possono facilmente prestarsi a interpretazioni diverse. Intanto, che cosa significa 'prendere parte', quale tipo di comportamento può essere considerato a tutti gli effetti un atto di partecipazione? E, in secondo luogo, dove vanno collocati i confini tra la sfera della politica e le molte altre sfere di cui si compone il sociale?
Queste ambiguità di fondo spiegano perché il concetto di partecipazione politica non venga sempre inteso in maniera univoca. Gli studi sul tema testimoniano, anzi, l'esistenza di visioni notevolmente diverse del fenomeno. Da un lato vi è chi preferisce una definizione ristretta del concetto, che porta a classificare come comportamenti partecipativi solo alcuni tipi di azione, come ad esempio l'esercizio del voto, la militanza in un movimento politico, l'appoggio dato a un candidato, la richiesta di intervento da parte di un organo di governo per risolvere un problema e via dicendo. Dall'altro troviamo definizioni più ampie, che fanno rientrare nel concetto di partecipazione politica ogni azione che direttamente o indirettamente miri a proteggere determinati interessi o valori (consolidati o emergenti), o sia diretta a mutare o a conservare gli equilibri di forza nei rapporti sociali. In questa seconda prospettiva rientrerebbero tra le forme

di partecipazione anche molte azioni intraprese dai cittadini nell'ambito di sfere sociali diverse e solo indirettamente collegate a quella comunemente definita come politica.
Al fine di circoscrivere il fenomeno può essere rilevante anche l'elemento soggettivo, il significato che gli attori attribuiscono alle loro azioni. Così, ad esempio, per alcuni cittadini prendere parte attivamente alla vita di un'associazione non politica (ricreativa, religiosa, sindacale) può venire vissuto come una esperienza politicamente rilevante. Per altri, invece, anche un atto obiettivamente classificabile come partecipazione politica (ad esempio il voto) può essere compiuto in maniera meccanica e accompagnarsi a sentimenti di estraneità rispetto alla vita della comunità politica.

3. La varietà delle forme di partecipazione

Come si è visto dagli esempi riportati sopra, la partecipazione dei cittadini alla vita politica della loro comunità può assumere modalità diverse. Queste differenze costituiscono la base di alcune classificazioni proposte dagli studiosi.
Una prima distinzione è quella tra forme 'visibili' e 'non visibili' di partecipazione. Rientrano nel primo gruppo alcuni comportamenti, per così dire, 'pubblici', come recarsi a votare, raccogliere firme, presenziare a manifestazioni, militare in gruppi politici e via dicendo. In tutti questi casi e in altri similari si tratta di forme di impegno diretto nella vita della comunità, di presenza del cittadino in prima persona, ancorché in ruoli minori, nella sfera politica. La partecipazione visibile è certamente un aspetto importante del fenomeno, ma non lo esaurisce. Accanto a queste forme più esplicite di partecipazione ne esistono altre meno visibili, ma non per questo meno significative, che riguardano il grado di coinvolgimento psicologico dei singoli nelle vicende politiche della società in cui vivono. È possibile partecipare seguendo con interesse le fasi e gli sviluppi delle vicende politiche, valutando positivamente o negativamente le azioni e le dichiarazioni dei protagonisti, i dibattiti tra i gruppi o le decisioni dei governanti, mantenendosi informati sulle questioni del giorno, e anche gioendo o soffrendo per l'andamento della vita politica.
Una seconda distinzione proposta è quella tra le forme di partecipazione 'istituzionalizzata' (che alcuni autori chiamano anche 'convenzionale') e quelle di partecipazione 'non istituzionalizzata'. Il criterio distintivo è costituito dall'aderenza o meno dei comportamenti partecipativi a norme giuridiche o sociali e ad aspettative prevalenti in un dato sistema politico. La partecipazione istituzionalizzata è quella che si svolge nell'ambito di strutture a ciò predisposte, comunemente percepite come canali di espressione e di azione, e quindi in forme socialmente previste e ampiamente accettate. Quella istituzionalizzata è dunque una

partecipazione 'normale' che rientra, per così dire, nella routine della vita politica.
Fanno invece capo alla seconda categoria i comportamenti di singoli cittadini o di gruppi non allineati con i modi di azione tradizionalmente accettati e che si svolgono al di fuori delle strutture esplicitamente previste. Come indica il termine, le forme di partecipazione 'non convenzionale' costituiscono in un determinato momento storico una qualche rottura rispetto agli schemi tradizionali. Esse rappresentano per definizione una novità rispetto al passato e sono spesso oggetto di controversie che riguardano la loro stessa legittimità. Queste forme di partecipazione si sviluppano spesso contestualmente alla nascita di movimenti collettivi di vario genere (femministi, studenteschi, ecologisti, antiabortisti, autonomisti, antinucleari, di rivolta fiscale, ecc.), che portano sulla scena politica le loro istanze al di fuori dei tradizionali canali di rappresentanza. Naturalmente, il carattere 'non convenzionale' di queste forme di partecipazione non può essere duraturo. Col passare del tempo, mano a mano che aumenta la diffusione di questi comportamenti e la loro accettazione, essi si trasformano da fenomeni nuovi e devianti in esperienze acquisite e legittime, e finiscono con l'entrare nel repertorio della partecipazione istituzionalizzata.
Una terza distinzione, che tuttavia è rilevante solo all'interno della partecipazione non istituzionalizzata, è quella che fa riferimento al carattere più o meno pacifico o violento delle azioni dei cittadini nell'ambito della sfera politica. Nella grande maggioranza dei casi queste si svolgono in maniera ordinata e del tutto pacifica, ma possono occasionalmente sfociare in episodi di violenza. Questi sono più frequenti nelle fasi di forte polarizzazione della vita sociopolitica, e vedono coinvolti sia gruppi antagonisti di cittadini tra loro contrapposti sia le forze dell'ordine, in una spirale di azioni e reazioni. Fattispecie di questo tipo sono maggiormente probabili nelle società nelle quali sono presenti movimenti o partiti antisistema, che non accettano in pieno le regole del gioco e utilizzano questi comportamenti al fine di destabilizzare la comunità politica o modificarne gli assetti. Le forme non pacifiche di partecipazione politica hanno normalmente carattere episodico o si esauriscono alla fine di cicli più o meno brevi. Quando il ricorso a forme non pacifiche di partecipazione diventa endemico, esso segnala la presenza di gravi e persistenti difficoltà di funzionamento di un sistema democratico, che a lungo andare ne possono mettere a rischio la stessa sopravvivenza.
Le modalità specifiche della partecipazione nei regimi democratici variano da contesto a contesto in funzione di diversi fattori. Tra questi vanno ricordati la configurazione della struttura sociale, il grado di sviluppo economico, le particolari caratteristiche del sistema politico, la cultura politica prevalente e l'eventuale presenza di subculture a base etnica, linguistica o ideologica, le tradizioni radicate nelle esperienze del passato e

trasmesse da una generazione all'altra. La combinazione di questi diversi elementi fa sì che alcune forme di partecipazione siano più frequentemente praticate in alcuni paesi e invece poco utilizzate o del tutto assenti in altri contesti. È questo il caso, ad esempio, di comportamenti quali il versamento di contributi in denaro ai candidati, il boicottaggio di prodotti, la pratica di indirizzare lettere al proprio parlamentare, tutte modalità di partecipazione piuttosto comuni nei paesi anglosassoni, ma generalmente poco diffuse nelle democrazie dell'Europa meridionale.

Va osservato, tuttavia, che anche nel campo della politica di massa, come in molti altri settori – grazie ai crescenti e massicci flussi informativi su scala mondiale e ai fenomeni di imitazione sociale –, si è verificato un graduale processo di omogeneizzazione dei comportamenti e delle culture politiche che hanno ridotto, anche se non eliminato del tutto, le differenze un tempo esistenti tra paese e paese.

La gamma delle forme di partecipazione più comunemente utilizzate nelle società democratiche contemporanee è sinteticamente descritta nella tab. I. Il repertorio delle possibili modalità di azione del cittadino nella sfera politica comprende attività individuali e di gruppo, attinenti alla sfera privata e a quella pubblica, in forme convenzionali e non convenzionali, a tutela di interessi particolari o generali. L'elenco non ha pretese di completezza e, ovviamente, non intende offrire indicazioni sull'importanza di questa o quella forma di partecipazione, ma serve semplicemente a illustrare la vasta gamma di opzioni aperte al cittadino e di fatto utilizzate con maggiore o minore frequenza nei sistemi politici contemporanei.

L'evoluzione delle forme di partecipazione, con l'emergere di nuove modalità che prima si affiancano a quelle più tradizionali e poi gradualmente le soppiantano, è legata a diversi aspetti dei processi di trasformazione della società. Sui comportamenti partecipativi hanno inciso, ad esempio, l'aumento dei livelli di istruzione, le modifiche nell'organizzazione e negli orari di lavoro, i processi di urbanizzazione prima e di suburbanizzazione poi, i mutamenti dello stile di vita, e altri fattori ancora. Particolare rilevanza tra questi assume il mutamento tecnologico, in particolare per i suoi riflessi sulla quantità e qualità dei flussi della comunicazione sia all'interno di un paese che tra un paese e l'altro. L'importanza dei canali di informazione agli effetti della partecipazione politica non richiede sottolineature. Basta pensare alle modifiche nel rapporto tra cittadini e sfera politica introdotte prima dalla diffusione della radio e poi da quella della televisione. In tempi più recenti la tecnologia e la riduzione dei costi hanno messo a disposizione del ceto politico e di un numero progressivamente più ampio di cittadini nuovi strumenti di comunicazione a due vie. È il caso dei collegamenti via fax crescentemente utilizzati sia dai candidati nel corso delle campagne elettorali sia dagli elettori che vogliono rendere noti i loro punti di vista sulle questioni dibattute nell'arena politica.

Trasformazioni ancora più radicali sono in vista nel prossimo futuro come conseguenza del progressivo ampliamento delle reti telematiche ora in corso che presumibilmente porterà alla creazione di vere e proprie 'piazze elettroniche', luoghi virtuali di scambio di informazioni e di interazioni politicamente significative. Per il momento il fenomeno interessa ancora segmenti sociali molto limitati, e non è chiaro quali saranno le implicazioni dell'applicazione delle nuove tecnologie. Non vi è dubbio, tuttavia, che a lungo andare l'apertura di nuovi canali di comunicazione avrà significative conseguenze per le opportunità di partecipazione dei cittadini alla vita politica.

4. Quanti partecipano, e in quali forme?

Nel corso dell'ultimo mezzo secolo il fenomeno della partecipazione nei sistemi politici democratici è stato oggetto di numerosi studi di sociologia politica e scienza della politica. Un primo compito assolto da queste ricerche è quello di accertare quanti siano i cittadini che di fatto si avvalgono delle opportunità loro offerte di prendere parte, in un modo o nell'altro, alla vita della loro comunità. La diversità delle tecniche di rilevazione utilizzate, delle popolazioni studiate e dei contesti geotemporali in cui sono state svolte queste ricerche rende impossibile dar conto nei dettagli dei risultati cui sono pervenuti gli studiosi. Dalla grande mole dei dati raccolti emergono, tuttavia, alcune proposizioni di carattere generale.
La prima proposizione riguarda le differenze tra i tassi di partecipazione che si riscontrano nei diversi sistemi politici. Le analisi comparate mostrano che alcune forme di partecipazione sono più comuni in alcuni contesti che in altri. Ad esempio, negli Stati Uniti i tassi di partecipazione elettorale sono notevolmente inferiori a quelli che normalmente si riscontrano nelle democrazie europee; di converso, i cittadini americani sono molto più propensi a iscriversi a vari tipi di associazioni e a partecipare alla loro attività. Anche dal punto di vista della partecipazione 'non visibile' esistono significative variazioni, come indicano i dati riportati nella tab. II, relativi al grado di interesse per la politica manifestato dalle popolazioni dei paesi della Comunità Europea. Quali siano i fattori associati a queste variazioni non è stato ancora accertato con precisione. È ragionevole supporre che le differenze documentate dalle ricerche siano riconducibili per un verso alle diversità di tradizioni e cultura politica e, per un altro, a una varietà di vincoli e incentivi normativo-istituzionali.
La seconda proposizione riguarda le differenze che si riscontrano all'interno di una stessa comunità politica. A questo proposito tutte o quasi le ricerche indicano l'esistenza di forti disparità nei tassi di partecipazione che caratterizzano i diversi segmenti della popolazione. In sostanza, risulta che a un repertorio di comportamenti partecipativi, teoricamente disponibile a tutti i cittadini adulti, corrisponde una utilizzazione assai

differenziata sia dal punto di vista delle forme che della intensità della partecipazione. Queste differenze riguardano praticamente tutte le forme di partecipazione: l'iscrizione e le attività svolte nell'ambito di associazioni politiche o politicamente rilevanti; la presenza a manifestazioni collettive; l'interesse e il coinvolgimento personale nella sfera politica; le conoscenze relative alle istituzioni politiche e ai problemi della comunità; l'esposizione ai flussi della comunicazione politica; l'intervento attivo nel corso delle campagne elettorali. Le ricerche comparate hanno dimostrato che questa disomogeneità è presente, in forma più o meno accentuata, in tutte le democrazie contemporanee, non solo quelle di recente costituzione o ri-costituzione, ma anche in quelle che hanno origini più antiche e radici più profonde.

Con riferimento all'Italia il fenomeno può essere illustrato con i dati di studi recenti (v. tab. III). Come si può agevolmente vedere, anche in una fase particolarmente vivace della vita politica erano piuttosto esigue le quote di cittadini italiani coinvolti in alcune tipiche forme di partecipazione (iscrizione a partiti, presenza a manifestazioni, ecc.). Più ampi, ancorché sempre minoritari, i segmenti della cittadinanza toccati dai flussi della comunicazione politica interpersonale o inseriti nei circuiti di quella di massa. Diverse nei dettagli, ma simili nella sostanza, sono le indicazioni provenienti da altri studi condotti su settori particolari dell'elettorato, come quello dei giovani, degli operai, delle donne, ecc.

Dalle diverse analisi in tema di partecipazione emerge con chiarezza l'esistenza di una configurazione di tipo piramidale, una sorta di struttura a strati progressivamente più ampi o, partendo dal basso, progressivamente più ristretti. Al vertice di questa struttura troviamo un nucleo piuttosto ridotto di cittadini che alla luce di diversi indicatori di partecipazione risultano fortemente impegnati nella sfera della politica, e che potremmo convenzionalmente designare col termine di militanti. Appena sotto questo primo strato vi è una seconda e più ampia fascia di persone che costituisce quella che è stata chiamata 'l'opinione pubblica attenta', o lo strato dei 'cives' o 'spettatori'. Si tratta di elettori politicamente meno coinvolti di quelli del primo gruppo, ma che tuttavia seguono con una certa attenzione i dibattiti sulle questioni del momento e risultano sostanzialmente inseriti nella vita politica, anche se in ruoli meno impegnativi. Un terzo e quarto segmento, rispettivamente quello dei cittadini disimpegnati e quello dei cittadini definibili come marginali, raccolgono quei settori della popolazione che sono generalmente poco informati, scarsamente interessati e solo perifericamente coinvolti nelle vicende della vita politica. Naturalmente la determinazione del numero degli strati è in una certa misura arbitraria, e le misure dell'ampiezza di ciascun segmento dipendono in parte dalla congiuntura e, in parte, dai particolari aspetti dei fenomeni studiati. Alla metà degli anni ottanta la configurazione della partecipazione politica in Italia era quella illustrata nella figura. Alla luce di ricerche più

recenti non vi sono ragioni di credere che il quadro di insieme sia sostanzialmente cambiato nel corso dell'ultimo decennio.

5. I fattori associati alla partecipazione

Perché alcuni settori della cittadinanza partecipano attivamente mentre altri rimangono invece ai margini della vita politica della loro comunità? A quali fattori può essere ricondotta questa diversità di comportamenti? Agli interrogativi di questo genere gli studiosi hanno dato risposte diverse anche in funzione delle particolari caratteristiche dei contesti studiati.
Una prima risposta a questi quesiti è stata cercata nella presenza o assenza a livello individuale di alcune caratteristiche socioeconomiche che possono facilitare, o inibire, il coinvolgimento dei singoli nella sfera politica. Secondo questa tesi, le variazioni nei tassi di partecipazione possono essere in buona parte ricondotte al grado di centralità o di marginalità sociale degli individui. Prendere parte alla vita politica è più facile per chi è istruito, gode di un reddito medio-alto, svolge attività professionali di un certo tipo, è inserito in una rete di rapporti sociali nella propria comunità che lo avvicinano alla sfera della politica. E, di converso, la partecipazione, almeno in alcune sue forme, è resa difficile per coloro che, per una ragione o per l'altra, occupano ruoli sociali periferici. È una tesi plausibile e corredata da numerosi riscontri offerti dalle ricerche comparate sul tema, che dimostrano come il possesso di risorse (conoscitive, economiche o anche di quantità di tempo a disposizione) sia collegato a comportamenti partecipativi.
Una seconda tesi, in larga misura complementare alla prima, mette in risalto l'importanza che assume la presenza nell'ambiente sociale in cui si muovono i cittadini di associazioni o reti organizzative che con le loro iniziative costituiscono occasioni di partecipazione anche per quelle fasce della cittadinanza meno portate a essere coinvolte nella sfera politica. È infatti ragionevole supporre che là dove sono presenti strutture associative funzionanti esse costituiscano agenti di mobilitazione che stimolano o facilitano comportamenti partecipativi da parte di settori più o meno ampi della popolazione. In sostanza, mentre la prima tesi fa perno sulle risorse, questo secondo punto di vista sottolinea l'importanza delle opportunità che il contorno sociale mette a disposizione dei cittadini.
In aggiunta alla distribuzione differenziale di risorse e di opportunità vi è un ulteriore elemento di cui occorre tener conto per spiegare in maniera soddisfacente le variazioni nei tassi di partecipazione. Questi paiono essere collegati, almeno in una certa misura, anche a fattori socioculturali, cioè all'esistenza in un determinato milieu sociale con particolari configurazioni di valori e di orientamenti, di definizione dei ruoli, di aspettative prevalenti, ecc. Tutti questi tratti culturali possono funzionare volta a volta o come elementi di stimolo e di sostegno della partecipazione o da veri e propri

freni inibitori. Basta pensare agli effetti che potrebbe avere sui tassi di partecipazione una definizione largamente condivisa della politica come 'cosa sporca', 'attività pericolosa' o 'non adatta alle donne'. A questo riguardo va segnalata l'importanza che possono avere per i diversi settori dell'elettorato i sentimenti di appartenenza dei singoli a particolari subculture o 'famiglie politiche', in alcune delle quali l'impegno nella vita della propria comunità costituisce un valore mentre in altre non lo è.
Da ultimo è utile prendere in considerazione anche quella che si potrebbe chiamare la tesi della 'disaffezione indotta'. Secondo questo punto di vista, se i tassi di partecipazione sono relativamente bassi e molti cittadini vivono ai margini della vita politica, ciò è dovuto non tanto al loro disinteresse o alle loro carenze culturali quanto piuttosto alla natura stessa delle forme di partecipazione prevalenti nei sistemi democratici contemporanei. A non invogliare o a scoraggiare presto i cittadini concorrerebbero due ordini di cause. In primo luogo le difficoltà del cittadino comune nel seguire il dibattito politico, condotto spesso con un linguaggio volutamente oscuro o bizantino e per di più incentrato su questioni complesse che quasi sempre richiedono conoscenze specialistiche. Chi si avventura in questo labirinto senza il necessario equipaggiamento non può che smarrirsi e finisce col ritirarsi dall'arena politica deluso o frustrato. La disaffezione potrebbe trovare origine, in secondo luogo, nel fatto che le forme più comuni di partecipazione aperte ai cittadini non consentirebbero loro di prendere davvero parte in prima persona e come attori principali ai processi di decisione della comunità. In sostanza, l'apatia nascerebbe come risposta di chi sarebbe disposto a partecipare, ma si rende subito conto che farlo nell'ambito dei canali tradizionali non modificherebbe in maniera significativa il suo ruolo di cittadino sostanzialmente escluso dai processi decisionali più importanti.
Solo il superamento della democrazia rappresentativa – dicono i sostenitori di questa tesi – e il passaggio a forme di democrazia diretta consentirebbe di superare la crisi di partecipazione che, in misura maggiore o minore, caratterizza tutti i sistemi politici contemporanei.

6. Partecipazione e sistema politico

Le ricerche e le riflessioni sul rapporto tra cittadini e sfera politica sollevano importanti questioni relative alla natura e alla qualità delle democrazie di massa così come queste si sono venute concretamente configurando nel corso del XX secolo. Le risultanze di questa esperienza indicano che i livelli medi di partecipazione dei cittadini alla vita politica sono molto al di sotto degli standard esplicitamente o implicitamente fissati dalle teorie normative della democrazia. Nonostante i miglioramenti intervenuti sul piano socioeconomico, alla fine del secolo il cittadino reale è ancora assai diverso dal modello descritto e auspicato dai libri di educazione civica.

Ma questa constatazione, ampiamente condivisa dagli studiosi della materia, non porta a conclusioni univoche. Da un lato c'è chi ritiene che i livelli di partecipazione comunemente riscontrati negli attuali sistemi democratici siano in larga misura 'fisiologici' e difficilmente modificabili, almeno nel breve periodo. Per definizione la partecipazione non può che avere carattere di spontaneità e dipende, in ultima analisi, dalla disponibilità dei cittadini a dedicare alla politica parte del loro tempo e delle loro risorse (intellettuali e materiali) a scapito di altre attività. È certo possibile e auspicabile che i membri della società assumano un ruolo più attivo in politica. Ma per la sua stessa natura l'etica democratica non può prescrivere obblighi inderogabili di partecipazione, quantomeno non obblighi associati a sanzioni.
Dall'altro lato c'è chi vede nel deficit di partecipazione popolare alla vita politica la prova che le democrazie contemporanee sono ancora largamente imperfette, ma sicuramente perfettibili. La qualità della democrazia potrebbe sensibilmente migliorare con un più esteso e intenso coinvolgimento della cittadinanza nell'arena politica. Una maggiore partecipazione contribuirebbe a formare cittadini più informati e competenti, e darebbe anche maggior voce ai valori e agli interessi di settori della popolazione ora inadeguatamente rappresentati. Un'opinione pubblica più attiva e coinvolta lascerebbe minor spazio all'azione dei gruppi di pressione portatori di interessi particolari, limitandone l'influenza sulle decisioni della comunità. Ne risulterebbero altresì maggiori e più incisivi stimoli per la classe politica, periodicamente sottoposta al giudizio di elettori più maturi e in grado di decidere a ragion veduta e, per questo, meno influenzabili da eventuali pressioni o da suggestioni superficiali.
In sintesi: un deciso miglioramento del quadro della partecipazione a livello di massa non potrebbe che avere ripercussioni positive sulla performance complessiva del sistema politico. È una tesi condivisibile, ma che non affronta il problema di come possa venire colmato il deficit di partecipazione che caratterizza le democrazie contemporanee.

Enciclopedia delle scienze sociali (1996)

di Sidney Tarrow

Movimenti politici e sociali

Sommario: 1. Introduzione. 2. Definizione e parametri empirici: a) sfida collettiva; b) scopi comuni; c) solidarietà; d) capacità di sostenere l'azione collettiva. 3. La ricerca sui movimenti sociali e le sue scuole: a) problematiche; b) origini storiche degli orientamenti teorici tradizionali. 4. I cambiamenti degli anni sessanta: a) la 'normalizzazione' della protesta; b) i

'nuovi' movimenti sociali; c) Olson e i suoi critici. 5. Il problema sociale dell'azione collettiva. La teoria di Williamson: i costi di transazione e le risorse esterne. 6. L'appropriazione dell'ambiente esterno: a) la struttura delle opportunità politiche; b) il repertorio dell'azione collettiva; c) le strutture di mobilitazione; d) la mobilitazione del consenso. 7. Le dinamiche dei movimenti: a) i cicli della protesta; b) gli esiti dei movimenti. 8. Una tipologia dei movimenti: a) movimenti espressivi; b) movimenti di riforma; c) movimenti comunitari; d) movimenti integralisti. 9. Verso una globalizzazione dei movimenti sociali? □ Bibliografia.

1. Introduzione

Nello studio dei movimenti politici e sociali, più che in qualsiasi altro ambito della ricerca sociologica, vengono alla luce sia i vantaggi che gli svantaggi di un approccio interdisciplinare. Laddove nello studio dei partiti politici e dei gruppi di interesse i ricercatori possono essere tentati di adottare un approccio strettamente disciplinare, nel caso dei movimenti politici e sociali non possono permettersi di privilegiare gli aspetti politici, trascurando quelli sociali, sociopsicologici ed economici. In realtà, se vi è una distorsione nella letteratura sull'argomento, questa è dovuta al fatto che – soprattutto nell'area angloamericana – i movimenti sono stati considerati quasi esclusivamente in termini sociali e sociopsicologici, trascurando la loro interazione con il conflitto politico e con le istituzioni politiche.Il carattere interdisciplinare della ricerca sui movimenti sociali, tuttavia, ha il suo lato negativo nella varietà dei parametri definitori che hanno accompagnato lo sviluppo di questo campo di studi. Da un lato, seguendo le orme di Michels, alcuni studiosi hanno focalizzato l'attenzione sulle strutture organizzative dei movimenti (v. Zald e McCarthy, 1987); dall'altro, altri studiosi hanno ampliato il campo d'indagine sino a includervi praticamente ogni corrente d'opinione e ogni azione collettiva, dai movimenti letterari sino ai tumulti e agli assembramenti spontanei. Un'altra conseguenza negativa dell'approccio interdisciplinare ai movimenti sociali è rappresentato dalla varietà di metodi con i quali il fenomeno è stato studiato: dall'analisi degli atteggiamenti individuali alle raccolte sistematiche di dati relativi a eventi storici, alle analisi delle strutture organizzative, agli affreschi di largo respiro di determinate correnti di pensiero e ideologie, questo campo d'indagine si presenta oltremodo ricco ed eterogeneo sul piano metodologico. A questa ricchezza nata dal sincretismo metodologico si aggiunge la tendenza di molti attori politici a definire i propri partiti 'movimenti' – anche quando già da tempo questi hanno cominciato a partecipare a normali competizioni elettorali. Ma se questa ricchezza costituisce un aspetto stimolante, l'eterogeneità dei metodi e delle definizioni impedisce di cumulare e replicare i risultati della ricerca.

2. Definizione e parametri empirici

In questo articolo definiremo i movimenti politici e sociali come sfide collettive avanzate da individui uniti da scopi comuni e da vincoli di solidarietà, capaci di sostenere l'interazione con le élites, gli avversari e le autorità. Questa definizione, che deve la sua ispirazione al lavoro di Charles Tilly (v., 1978 e 1993), si differenzia sia dagli approcci che circoscrivono l'attenzione alle organizzazioni dei movimenti, sia da quelli che pretendono di abbracciare ogni forma di comportamento collettivo; essa contiene inoltre i seguenti elementi chiave: sfida collettiva, scopi comuni, solidarietà, capacità di sostenere le rivendicazioni a nome di soggetti non rappresentati. Esaminiamo brevemente ognuno di questi elementi.

a) Sfida collettiva

Esistono molte forme di azione collettiva - dal voto e dall'affiliazione a gruppi d'interesse ai giochi di carte e alle partite di calcio. Non sono queste, tuttavia, le forme di azione più caratteristiche dei movimenti sociali. I movimenti avanzano rivendicazioni mediante un'azione di sfida diretta, rivolta contro élites, autorità, altri gruppi o determinati codici culturali. Questa azione di sfida, il più delle volte di carattere pubblico, può anche assumere la forma di una resistenza individuale coordinata, di una mobilitazione cognitiva o di un'affermazione collettiva di nuovi valori.Le sfide collettive nella maggior parte dei casi sono contrassegnate da comportamenti che mirano a interrompere, ostacolare o mettere a repentaglio le attività - e spesso la sicurezza personale -degli altri. Soprattutto nei sistemi autoritari la protesta viene espressa talvolta attraverso slogans, forme simboliche di abbigliamento o di musica, nuove o diverse denominazioni di oggetti familiari. Anche negli Stati democratici gli individui possono identificarsi con un movimento attraverso l'impiego di determinati vocaboli, forme d'espressione e comportamenti privati che denotano i loro scopi collettivi e sono rafforzati da essi.
La sfida collettiva non è l'unica attività dei movimenti sociali. Essi - specialmente quelli organizzati - si impegnano in una varietà di compiti nell'interesse dei propri scopi e dei propri aderenti: fornire 'incentivi selettivi' ai membri, costruire nuove identità collettive tra gli attuali o futuri sostenitori, esercitare pressioni sulle autorità e condurre negoziati con esse, contestare i codici culturali correnti attraverso nuove pratiche religiose o individuali. La sfida collettiva tuttavia costituisce la strategia più caratteristica e ricorrente dei movimenti sociali. E ciò non perché i loro leaders siano psicologicamente inclini alla violenza o al disordine, bensì perché nel cercare di conquistare nuovi sostenitori e nell'avanzare le proprie rivendicazioni, essi non dispongono di quelle risorse stabili - denaro, organizzazione, accesso allo Stato - che i partiti politici e i gruppi

di interesse sono invece in grado di mobilitare. Privi di tali risorse, e poiché rappresentano soggetti non rappresentati o nuovi soggetti in via di formazione, i movimenti si servono delle sfide collettive per diventare punti focali del conflitto, per ottenere l'attenzione degli avversari e di terze parti, per individuare soggetti emergenti. Anche il compito della costruzione dell'identità collettiva – a volte contrapposto schematicamente alle attività 'pubbliche' dei movimenti (v. Melucci, 1982 e 1988) – è spesso attuato attraverso l'interazione conflittuale con gli avversari.

b) Scopi comuni

Molte ipotesi sono state proposte al fine di spiegare perché gli individui aderiscano a un movimento: dal desiderio tipico dei giovani di sfidare l'autorità sino agli istinti violenti della folla. Se è vero che alcuni movimenti sono contrassegnati dal senso ludico e dallo spirito carnevalesco, mentre in altri viene alla luce la cieca violenza delle folle, esiste un motivo più generale – e più prosaico – che spinge gli individui ad associarsi in un movimento: quello di avanzare rivendicazioni comuni contro avversari, autorità o élites. Ciò non significa che tutti i conflitti di questo tipo scaturiscano da interessi di classe, né che i leaders non godano di alcuna autonomia nel definire gli scopi del movimento, ma solo che alla base delle loro rivendicazioni vi è la collocazione all'interno di una struttura di conflitto.

Sia l'ipotesi dello 'spirito carnevalesco', sia quella degli istinti irrazionali della folla trascurano i rischi e i costi notevoli comportati dall'azione collettiva contro autorità protette dalle forze dell'ordine. Gli schiavi ribelli che sfidarono l'Impero romano rischiavano la morte in caso di sconfitta; i dissidenti religiosi che promossero la Riforma affrontarono rischi analoghi; e gli studenti neri delle università americane del Sud, costretti a sedere a tavoli separati alla mensa, non si aspettavano certo grandi festeggiamenti dai bianchi che li aspettavano fuori, pronti ad aggredirli con bastoni e violenze verbali. Gli attivisti non rischiano la vita né sacrificano il proprio tempo per le attività di un movimento sociale, se non ritengono di avere un buon motivo per farlo. Quando questo scopo comune si traduce fondamentalmente in una sfida alle élites, alle autorità o agli oppositori, si ha la seconda caratteristica dei movimenti sociali.

c) Solidarietà

Il denominatore comune della maggior parte dei movimenti è dunque l'interesse. L'interesse però non è altro che una categoria oggettiva imposta dall'osservatore esterno: è il riconoscimento dei propri interessi comuni da parte degli individui coinvolti che traduce il potenziale per la nascita di un movimento in azione collettiva. Mobilitando il consenso, i promotori di un movimento svolgono un ruolo importante nello stimolare tale consenso. Essi però possono creare un movimento sociale solo qualora esistano

sentimenti di solidarietà o di identità profondamente radicati. È questo quasi certamente il motivo per cui il nazionalismo e l'appartenenza etnica – fondati su legami reali o 'immaginari' – oppure la religione – fondata su una fede comune – hanno costituito basi più solide per l'organizzazione di movimenti che non l''obiettiva' classe sociale.Un tumulto o un assembramento di folla di solito non costituiscono un movimento sociale, in quanto i partecipanti sono uniti tipicamente da una solidarietà solo temporanea. A volte però anche le sommosse rivelano l'esistenza o la potenzialità di una solidarietà. I tumulti per il pane negli anni settanta e ottanta del XVIII secolo in Francia non erano ancora un movimento, ma segnalavano che un movimento stava per nascere. I tumulti nei ghetti di varie città americane negli anni sessanta o quelli verificatisi a Los Angeles nel 1992 in sé non costituivano un movimento, ma il fatto che fossero innescati da abusi politici indica che alla loro origine vi era un diffuso senso di ingiustizia. Nel corso della storia gli attacchi istintivi contro altri gruppi – i cattolici in Inghilterra, gli Ebrei in Germania, gli immigrati asiatici a Los Angeles – dimostrano che l'identità collettiva richiede un 'altro' per affermare se stessa. Le folle, i tumulti e gli assembramenti spontanei, più che costituire movimenti in se stessi, indicano che un movimento potrebbe essere in via di formazione.

d) Capacità di sostenere l'azione collettiva
Ciò che distingue un movimento sociale da un semplice episodio o manifestazione di protesta è la capacità di sostenere l'azione collettiva contro gli antagonisti. Gli scopi comuni, le identità collettive e la capacità di avanzare una sfida sono elementi importanti per la formazione dei movimenti, ma a meno che questi non siano in grado di sostenere tale rivendicazione, sono destinati a dissolversi in quella sorta di risentimento individualistico che James Scott (v., 1986) definisce 'resistenza', a cristallizzarsi nell'opposizione intellettuale o a recedere nel settarismo. I movimenti che hanno inciso più profondamente nella storia sono riusciti a far ciò in quanto erano in grado di sostenere l'azione collettiva contro avversari forti.I leaders si sforzano di sostenere l'azione collettiva, ma se la ricerca degli ultimi due decenni ha dimostrato qualcosa, è che i movimenti raramente sono dominati da un singolo leader o da una singola organizzazione. In che modo essi riescano a sostenere le rivendicazioni collettive a fronte degli egoismi personali, della disorganizzazione sociale e della repressione da parte dello Stato rappresenta il problema che ha animato gran parte della ricerca sui movimenti sociali e che sarà al centro del presente articolo. Prima di occuparci di questo tema però sarà opportuno esaminare i principali indirizzi teorici cui ha dato vita la ricerca sui movimenti sociali in Europa e in America, nonché le loro origini storiche e le variabili utilizzate per spiegarne la comparsa per rivolgere poi l'attenzione ai principali tipi di movimenti sociali e politici nelle società

contemporanee.

3. La ricerca sui movimenti sociali e le sue scuole

a) Problematiche

Così come è accaduto per molti altri fenomeni sociali, lo studio dei movimenti politici e sociali si sviluppò a seguito dei problemi posti dalla società industriale e dalla nascita del proletariato industriale. Di fatto, il movimento sociale del XIX secolo si identificava senz'altro con la classe operaia. È questo il motivo per cui spesso, ancor oggi, il concetto di 'movimento sociale' evoca l'idea del conflitto di classe. Nella maggior parte dei paesi, tuttavia, i movimenti sociali accompagnarono l'avvento della democrazia liberale e precedettero la rivoluzione industriale. Basandosi su quello che è stato definito il "repertorio-modulo" dell'azione collettiva e utilizzando gli strumenti della stampa e dell'associazione, i primi attivisti della democrazia in Francia, Inghilterra e Nordamerica si consideravano - ed erano ampiamente considerati - gli agenti di un nuovo credo e di una nuova prassi politica (v. Walzer, 1971) e avevano ben poco a che fare con il conflitto di classe. I movimenti politici e sociali moderni si svilupparono intorno - e in reazione - al consolidamento dello Stato moderno nell'Europa occidentale e nel Nordamerica. Tuttavia, forse perché lo studio di questo fenomeno è sorto nel contesto dell'industrializzazione, i principali problemi che hanno animato la ricerca sui movimenti sono stati di ordine sociologico, sociopsicologico o economico, ma non politico-istituzionale. Tradizionalmente, gli studi in questo campo si sono focalizzati su tre problematiche principali.

1. Quali categorie di persone vengono reclutate nei movimenti? In passato gli attivisti dei movimenti erano considerati spesso ideologi fanatici o elementi di una folla anonima in cerca di nuove identità (v. Le Bon, 1895). Gli ultimi due decenni tuttavia hanno dimostrato che gli attivisti possono provenire pressoché da ogni settore della società e che le loro rivendicazioni, anche se formulate in termini espressivi, sono sempre strumentali. La ricerca ha dimostrato inoltre che, lungi dall'essere membri isolati di una folla, gli attivisti nella maggior parte dei casi sono reclutati attraverso reti di relazioni sociali e tendono a restare attivi all'interno di tali reti una volta che abbiano fatto il loro ingresso nella vita pubblica (v. McAdam, 1988).
2. In che modo la nascita di un movimento è legata ai cicli della crescita economica e ai cambiamenti nei rapporti di classe? In passato si era propensi a ritenere che la deprivazione economica fosse la causa principale della nascita dei movimenti. Tuttavia i movimenti degli anni sessanta hanno accreditato l'ipotesi opposta, ossia che i movimenti esprimano atteggiamenti 'post-materiali' scaturiti dal benessere (v. Inglehart, 1977). Marx era uno storico sufficientemente avvertito per rendersi conto che le

coalizioni di varie classi erano spesso all'origine della formazione di movimenti sociali, ma il marxismo volgare persistette nella convinzione che i movimenti richiedano un fondamento di classe. Con il declino del marxismo, gli studiosi sono diventati assai più cauti nell'attribuire priorità causale ai fattori macrostrutturali. A partire dal fondamentale lavoro di E. P. Thompson, alcuni hanno cercato di dare alla classe un fondamento culturale (v. Eder, 1993), mentre altri hanno prestato crescente attenzione ai cambiamenti nella struttura delle opportunità politiche che diminuiscono i costi dell'azione collettiva e fungono così da incentivi all'attivismo (v. Eisinger, 1973). I fattori macrosociologici hanno perso in questo modo la centralità che avevano nei precedenti orientamenti della ricerca.
3. In che modo i rapporti tra leaders e seguaci all'interno di un movimento influiscono sulla sua dinamica? Riguardo a questo problema il punto di riferimento principale è stata la classica tesi michelsiana della sostituzione dei fini del gruppo da parte dei leaders burocratici. Per Michels (v., 1911), i leaders arrivano a identificarsi con l'organizzazione e con la sua sopravvivenza, piuttosto che con la realizzazione dei suoi scopi a lungo termine. Ma le organizzazioni esaminate da Michels erano assai più burocratiche della maggior parte dei movimenti, e gli studi condotti a partire dagli anni sessanta indicano che l'istituzionalizzazione e l'oligarchia interna riscontrate da Michels non sono preordinate (v. ad esempio Lipset e altri, 1977). È più comune che i movimenti attuali basino i loro rapporti tra leaders e seguaci su modelli meno rigidi di 'spazi liberi', in cui la partecipazione al processo decisionale diventa uno dei principali incentivi per l'attivismo (v. Evans e Boyte, 1992).

b) Origini storiche degli orientamenti teorici tradizionali
Gli orientamenti teorici tradizionali nell'ambito della ricerca sui movimenti sociali hanno fondamentalmente due origini storiche: la reazione conservatrice alla Rivoluzione francese e alla rivoluzione industriale da un lato, e la nascita dei movimenti socialisti alla fine del XIX secolo dall'altro. Ma nessuno di questi indirizzi teorici è stato di grande aiuto nel mettere in correlazione i movimenti sociali con la politica: il primo propugnava l'idea che i movimenti fossero veicoli delle folle, ignorando la capacità di sostenere l'azione collettiva che caratterizza gli autentici movimenti; il secondo persisteva nell'associare i movimenti alle singole classi sociali. Entrambi trascuravano il fatto che i movimenti di maggior successo non erano costituiti né da folle violente né da classi sociali organizzate, bensì da coalizioni di differenti attori sociali e politici uniti intorno a un'azione collettiva. Ciò è evidente nei grandi movimenti del passato: le Rivoluzioni francese e americana del XVIII secolo, i fermenti per la riforma elettorale in Gran Bretagna e i moti rivoluzionari del 1848 in varie regioni d'Europa.
Al trascorrere del XIX secolo, il declino dell'anarchismo violento e l'integrazione della classe operaia cominciarono a mettere in crisi sia il

pregiudizio che associava i movimenti al comportamento irrazionale delle folle, sia il presupposto che essi siano espressione di singole classi sociali. Ma i grandi cataclismi del XX secolo – il fascismo e la Rivoluzione russa – determinarono una rinascita di entrambe le teorie. Ciò si verificò in particolare negli Stati Uniti, dove una generazione di esuli europei portò con sé le memorie da incubo delle 'folle' e la prevenzione contro l'ideologia. Corroborata da questa nuova fonte di energie intellettuali, e priva della salda tradizione strutturalista dei teorici europei, la sociologia americana arrivò facilmente alla convinzione che i movimenti sono espressione di una disfunzione (v. Smelser, 1962). La guerra fredda, infine, resuscitò la vecchia identificazione tra classe e movimento, sussumendo entrambe sotto la bandiera della Terza Internazionale.

4. I cambiamenti degli anni sessanta

Gli anni sessanta contraddissero queste cupe visioni, contribuendo all'affermarsi dell'idea che i movimenti, pur esprimendo una protesta, possono essere positivamente collegati a uno sviluppo democratico. Allorché il movimento americano per i diritti civili e i movimenti studentesco, pacifista, femminista, gay e ambientalista cominciarono ad avanzare critiche motivate delle élites e delle autorità, coinvolgendo centinaia di migliaia di persone in azioni prevalentemente pacifiche, i movimenti sociali vennero legittimati come oggetto di studio. Gli sviluppi della teoria e della ricerca a partire dagli anni sessanta hanno dato luogo a tre orientamenti principali: la teoria della 'normalizzazione' dei movimenti, quella dei cosiddetti 'nuovi' movimenti sociali e l'approccio di M. Olson, con le critiche cui ha dato luogo.

a) La 'normalizzazione' della protesta

La natura strumentale di gran parte dei movimenti degli anni sessanta, il fatto che essi si sovrapponessero ai gruppi di interesse, e la loro capacità di sfruttare le abilità e le energie di ampi gruppi della popolazione contribuirono a mettere in crisi la dicotomia tra azione sociale convenzionale e comportamento collettivo 'irrazionale' che aveva dominato la ricerca sociologica. Gli studenti universitari che protestavano pacificamente contro la guerra in Vietnam, i neri d'America che lottavano pacificamente per i diritti civili, i membri dei ceti medi che partecipavano ai movimenti ambientalista, pacifista, femminista, contrastavano con la vecchia immagine degli estremisti militanti il cui comportamento collettivo era legato alla classe sociale o assimilabile all'azione della folla.
In Gran Bretagna gran parte dell'opera di reinterpretazione cominciò prima del 1968 e fu portata avanti da storici quali E.P. Thompson (nell'imponente The making of the English working class, del 1963), George Rudé (nel suo studio sul ruolo della folla nella Rivoluzione francese del 1964) ed E.J.

Hobsbawm (in varie opere, nonché in una eccellente ricostruzione, in collaborazione con Rudé, del movimento Captain Swing: v. Hobsbawn, 1959 e 1974; v. Hobsbawn e Rudé, 1968). Questi studiosi tendevano ad attribuire ai movimenti di massa un carattere strumentale piuttosto che espressivo, e li consideravano fenomeni sociopolitici piuttosto che sociopsicologici. Il più clamoroso movimento degli anni sessanta in Gran Bretagna, quello per il disarmo nucleare, contribuì a consolidare l'immagine di 'normalità' dei movimenti (v. soprattutto Parkin, 1968).
Un diverso genere di 'normalizzazione' si ebbe in Italia, dove i conflitti legati alle relazioni industriali vennero inquadrati in qualcosa di analogo a una struttura di scambio politico. Dati gli elementi espressivi presenti nell''autunno caldo' (v. Pizzorno, 1978) nonché i legami – tenui o forti che fossero – tra gli operai e altri attori sociali nel "maggio strisciante" italiano (v. Reyneri, 1978), gli studiosi del conflitto industriale in Italia erano assai più vicini allo studio dei movimenti sociali di quanto non lo fossero gli studiosi delle relazioni industriali negli altri paesi.
Questo approccio in termini di scambio politico fu sviluppato soprattutto da un gruppo di giovani sociologi sotto l'influenza di Alessandro Pizzorno (v. Pizzorno e altri, 1978, e in particolare i contributi di Regalia, Regini e Reyneri). La loro ricerca influenzò alcuni studiosi stranieri che lavorarono principalmente in Italia (v. ad esempio Lumley, 1990; v. Tarrow, 1989 e i contributi in Crouch e Pizzorno, 1978). Un approccio analogamente improntato in senso politico si poteva comunque riscontrare anche in una serie di analisi più istituzionali del movimento sindacale, ad esempio nei contributi di Aris Accornero (v., 1971 e 1976).La 'normalizzazione' dell'immagine dei movimenti fu particolarmente marcata negli Stati Uniti. Sulla scia degli anni sessanta si affermò la tendenza a vedere nei movimenti, in quanto veicoli per la mobilitazione di risorse e dell'azione collettiva, un elemento – per quanto turbolento e incivile – del processo politico (v. Lipsky, 1968; v. McAdam, 1982; v. Piven e Cloward, 1979). Alcuni studiosi americani applicarono questi modelli sociopolitici all'Europa (v. Tarrow, 1967; v. Tilly, 1986; v. Tilly e altri, 1975).
I ricercatori americani seguirono due orientamenti paralleli: il modello della 'mobilitazione delle risorse' e quello del 'processo politico'; a entrambi gli approcci si devono alcuni fondamentali risultati analitici. In primo luogo, gli attivisti dei movimenti non venivano più considerati estremisti nei fini, violenti nel comportamento e anomali nel reclutamento. In secondo luogo, l'attenzione venne focalizzata sulle strutture organizzative dei movimenti, visti come collettività strumentali piuttosto che come generiche correnti intellettuali o ideologiche. In terzo luogo, i movimenti vennero considerati sempre più come attori strategici in una equazione complessa di interesse, azione e reazione, in interazione con lo Stato, altri attori politici e il pubblico: in breve, come una componente della lotta politica.Con questo approccio sintetico e orientato in senso politico, le strutture delle

opportunità politiche venivano ora incluse esplicitamente nell'analisi dell'azione collettiva (v. Garner e Zald, 1985; v. Jenkins e Perrow, 1977; v. McAdam, 1982 e 1983). I movimenti erano considerati non come espressioni eccezionali della rabbia collettiva, ma come attori in complessi cicli di protesta e di riforma (v. Hirschman, 1981; v. Kriesi e altri, 1992; v. Tarrow, 1989 e 1994). Non più paria dello studio della politica istituzionale, i movimenti cominciarono a essere visti come componente di un sistema interattivo incentrato sullo Stato nazionale.
Queste acquisizioni teoriche tuttavia furono spesso ottenute mettendo in ombra alcune caratteristiche peculiari dei movimenti. Laddove i primi approcci avevano visto in essi dei nemici della democrazia, i teorici della mobilitazione delle risorse rischiavano di assimilarli ai gruppi di interesse (v. la critica di Kitschelt e la risposta di Zald in Rucht, 1991). Ciò spiega almeno in parte il grande richiamo esercitato dall'opera dell'economista Mancur Olson (v., 1965) su molti studiosi americani. Inoltre, nel considerare i movimenti come una forma normale di partecipazione politica, i teorici del processo politico mancarono di specificare ciò che li distingue dalle forme convenzionali di partecipazione.Consideriamo ora le controproposte teoriche avanzate nello stesso periodo dagli studiosi europei.

b) I 'nuovi' movimenti sociali
Per molti sociologi europei il rischio maggiore comportato dagli approcci americani era la possibile confusione tra movimenti e gruppi di interesse. Questi indirizzi teorici venivano inoltre criticati in quanto trascuravano il rapporto tra movimenti e mutamento macrosociale, concentrando l'attenzione sul 'come' anziché sul 'perché' dei movimenti (v. Melucci, 1988) e trascurando i legami tra movimenti e classi sociali. Nell'Europa occidentale, dove il neomarxismo era più influente che in America durante gli anni settanta e la ricerca empirica molto meno sviluppata, i movimenti degli anni sessanta e settanta ebbero un impatto assai più 'strutturale' sulla ricerca. Questa si incentrava sulla scuola dei 'nuovi' movimenti sociali – nelle sue varie versioni francese, tedesca e italiana – i cui esponenti di maggior rilievo furono Touraine (v., 1984), Offe (v., 1985 e 1990) e Melucci (v., 1980, 1982 e 1988).
A grandi linee, la teoria dei nuovi movimenti sociali sosteneva che la crescita dello Stato del benessere keynesiano e la centralizzazione delle economie del capitalismo avanzato hanno ridotto gli spazi di vita individuali. Sia le classi in declino che la 'nuova' classe media hanno motivazioni convergenti nel rigettare le precedenti identificazioni nei partiti – esse stesse il risultato del nuovo assetto postbellico – e aderiscono a nuovi movimenti in nome del femminismo, dell'ecologia, del pacifismo e della libertà d'espressione. Tali movimenti si incentrano in larga misura sullo 'spazio di vita' piuttosto che su preoccupazioni materiali. Secondo

questi teorici, i nuovi movimenti non sono ideologici nel senso tradizionale e mancano sia di organizzazioni formali sia di una forte leadership. Possiamo vedere la loro apoteosi nei partiti dei Verdi – soprattutto in quello tedesco, che ha influenzato notevolmente le prospettive di molti esponenti della nuova scuola.
Tuttavia la scuola dei 'nuovi' movimenti poneva alcuni problemi, per molti versi opposti a quelli degli approcci americani. In primo luogo, molti studiosi che aderivano a tale scuola erano più interessati alla teoria generale che alla verifica empirica, e sembravano indifferenti alle discrepanze che talora era dato riscontrare tra i loro costrutti teorici e il mondo reale. Ad esempio, per Offe il soggetto principale era la 'nuova' classe media che aderiva ai 'nuovi' movimenti mentre la 'vecchia' classe operaia non vi partecipava. Tuttavia l'attenta indagine di Kriesi (v., 1989) sulla nuova classe media in Olanda dimostrò che erano soprattutto gli operatori dei servizi culturali e sociali a sostenere in maniera preponderante i nuovi movimenti, e non la nuova classe media nella sua globalità. Nello stesso tempo la ricerca empirica sui sindacati – il 'vecchio' movimento per eccellenza agli occhi dei teorici dei nuovi movimenti sociali – dimostrò che le organizzazioni sindacali andavano adottando in misura crescente il comportamento espressivo dei nuovi movimenti (v. Klandermans, 1991; v. Pizzorno, 1978).
La maggior parte degli esponenti di questa scuola aveva come punto di riferimento i mutamenti macrosociali, senza peraltro specificare il processo politico che interviene tra il mutamento strutturale e l'azione collettiva. Di conseguenza essi focalizzarono l'attenzione su cause prime analoghe, facendo raramente ricorso alla comparazione e trascurando le significative variazioni politiche che si riscontrano tra i movimenti nei diversi paesi (un'eccezione è costituita dai lavori di Kitschelt – v., 1986 – e di Kriesi e altri: v., 1992). Così, ad esempio, il carattere moderato del più importante partito della sinistra nella Repubblica Federale Tedesca non venne preso in considerazione quale fattore che contribuì all'affermarsi dei nuovi movimenti in Germania, laddove vennero privilegiate spiegazioni che si basavano sulle caratteristiche generali del capitalismo avanzato. Ancora, venne trascurato il carattere specifico dei movimenti italiani degli anni settanta – altamente ideologici e nello stesso tempo strettamente collegati al processo politico – in quanto essi venivano considerati il prodotto di un paese troppo 'arretrato' per poter esprimere 'nuovi' movimenti sociali in senso proprio.Infine, i teorici dei 'nuovi' movimenti sociali esageravano il carattere pienamente strutturato, settario e burocratico dei movimenti del passato. Una comparazione storica meglio informata avrebbe mostrato che la maggior parte dei nuovi movimenti del passato era simile ai movimenti odierni per la qualità espressiva, per l'organizzazione decentrata e per il rilievo dato ai problemi dello 'spazio di vita' (v. Calhoun, 1993). Il punto essenziale di questa comparazione è che se le forme particolari, indicate

dai teorici come specifiche dei 'nuovi' movimenti delle società industriali avanzate, caratterizzavano anche nuovi movimenti in altre epoche storiche, allora il nesso causale istituito tra industrializzazione avanzata e nuovi movimenti non può essere valido. Fu forse in risposta a questo problema che Offe abbandonò la sua prima formulazione della teoria per adottare un modello più familiare di 'stadi di evoluzione', ben noto ai ricercatori americani degli anni cinquanta (v. Offe, 1990).È interessante notare che il contributo più originale all'indirizzo teorico dei nuovi movimenti sociali non venne dalla Germania – dove i nuovi movimenti furono peraltro oggetto della massima attenzione – bensì dall'Italia. Prendendo le mosse dal lavoro di Alain Touraine, il sociologo Alberto Melucci (v., 1980 e 1982) elaborò una versione della teoria dei nuovi movimenti incentrata non tanto sul cambiamento macrosociale quanto sui processi interni di formazione dell'identità, trascurati dai teorici tedeschi più 'strutturalisti'. Melucci affermava che i movimenti sociali rappresentano attori multipolari il cui maggior problema è la costruzione di una identità collettiva. Gran parte dell'attività dei movimenti può essere interpretata non come un agire strumentale, 'rivolto all'esterno', bensì come un tentativo di creare identità di questo tipo. Sebbene le analisi di Melucci fossero focalizzate sulla realtà italiana dal punto di vista empirico, esse concordavano per molti significativi aspetti con i recenti sviluppi teorici americani dovuti a Gamson (v., 1988) e a Snow e i suoi collaboratori (v. Snow e altri, 1986), i quali consideravano i movimenti in termini 'costruttivisti'. Con ciò arriviamo al 'problema' dell'azione collettiva così come venne posto dagli studiosi che utilizzavano un approccio derivato dall'economia politica.

c) Olson e i suoi critici

In passato molti studiosi partivano dal presupposto che vi fosse uno stretto legame tra interessi e azione collettiva, e più specificamente tra deprivazione e movimenti dei poveri. Tuttavia gli studi più precisi e articolati condotti negli anni settanta e ottanta dimostrarono che i cittadini più poveri raramente partecipano a movimenti che agiscono nel loro interesse. Di conseguenza, per molti studiosi il problema fu di stabilire in che modo l'azione collettiva in favore di beni comuni sia possibile tra individui guidati da un ristretto interesse personale – specialmente allorché altri sembrano pronti a difendere quegli interessi.

La più autorevole formulazione di tale problema si deve all'economista americano Mancur Olson (v., 1965). Pur riconoscendo l'importanza degli incentivi non materiali all'azione collettiva, la sua teoria ha come punto di partenza e come punto d'arrivo l'individuo. Per Olson il problema degli attori collettivi era di tipo aggregativo: come coinvolgere il maggior numero possibile di membri di un gruppo in attività dirette a promuovere il bene collettivo di quest'ultimo. Solo massimizzando la partecipazione il gruppo può convincere gli antagonisti e le autorità della propria forza e della

propria importanza. Il problema consiste nel convincere gli individui a partecipare nell'interesse del loro bene collettivo quando vi sono altri pronti ad assumersi i costi e i rischi che ciò comporta: è il cosiddetto 'problema del free rider'.
Nel suo studio The logic of collective action Olson arriva alla conclusione che solo i membri più importanti di un grande gruppo hanno sufficiente interesse nel perseguire il suo bene collettivo da assumerne la leadership. L'unica eccezione a questa regola è costituita dai gruppi di dimensioni molto ridotte, in cui esiste una stretta connessione tra beni individuali e beni collettivi (v. Olson, 1965, pp. 43 ss.). Quanto più il gruppo è ampio, tanto più gli individui preferiranno beneficiare, senza impegnarsi di persona, degli sforzi di individui il cui interesse per il bene collettivo è abbastanza forte da indurli a perseguirlo. Per superare questo problema, gli aspiranti leaders di un gruppo devono imporre costi ai suoi membri o fornire loro 'incentivi selettivi' per convincerli che vale la pena di partecipare (p. 51).
Il bene collettivo di un sindacato, ad esempio, è ottenere un aumento dei salari e una diminuzione delle ore di lavoro; si tratta però di 'beni comuni' di cui beneficeranno tutti gli operai di una fabbrica, aderiscano o no all'organizzazione sindacale. Analogamente il bene collettivo di un'associazione industriale può essere indurre il governo a imporre tariffe protezionistiche sui beni importati; ma i piccoli produttori che fanno parte dell'associazione staranno a guardare lasciando che siano le unità più grandi a svolgere l'opera di pressione sul governo. Solo offrendo ai propri membri 'incentivi selettivi' o 'ricompense collaterali', oppure costringendoli attraverso contributi obbligatori, il sindacato o l'associazione industriale potranno ottenere la loro partecipazione.
Ci siamo soffermati a lungo sulla teoria di Olson non perché sia corretto applicarla senz'altro ai movimenti politici e sociali, bensì perché analizzando le reazioni che essa ha suscitato tra gli studiosi dei movimenti sociali ci avvicineremo alla formulazione del vero problema dell'azione collettiva, ossia quello della sua coordinazione. Vi sono stati tre tipi di reazione alla teoria di Olson: alcuni hanno cercato di adattarla ai movimenti sociali, altri l'hanno criticata, altri ancora hanno applicato modelli di economia politica alternativi.
Tra gli studiosi che hanno cercato di adattare la teoria di Olson ai movimenti sociali i più autorevoli sono stati due sociologi, John McCarthy e Mayer Zald. Pur riconoscendo la forza dell'argomento del free rider, essi videro una soluzione del problema nella nascita di organizzazioni professionali di movimenti. Zald e McCarthy (v., 1987), assieme ai loro collaboratori, sostennero che il benessere e le diffuse capacità organizzative presenti nella moderna società industriale forniscono agli organizzatori le risorse necessarie per mobilitare gli individui nei movimenti. Tali organizzatori non sono semplicemente coloro che hanno

un particolare interesse in un bene collettivo, come sosteneva Olson; si tratta piuttosto di veri e propri 'imprenditori' professionisti di movimenti, che dispongono delle capacità e delle opportunità necessarie a trasformare in azione i potenziali di mobilitazione esistenti, risolvendo in questo modo il problema dell'azione collettiva.
In Europa, dove il contributo di Olson incontrò l'indifferenza generale, vi furono nondimeno due studiosi che si distinsero nel tentativo di adattare la teoria olsoniana ai movimenti sociali. In Germania Karl-Dieter Opp e i suoi collaboratori (v. Opp e altri, 1989) verificarono l'idea secondo cui l'utilità marginale è l'indicatore migliore dell'attivismo nei movimenti. In Olanda Bert Klandermans (v., 1984) arrivò alla conclusione che l'interesse personale deve essere rafforzato dalla conoscenza delle intenzioni degli altri e dalla convinzione che una causa abbia una qualche probabilità di successo per poter superare il problema del free rider. Entrambi gli autori istituirono delle teste di ponte nel contesto europeo per questa teoria 'americana'.
Alcuni studiosi si dimostrarono più scettici nei confronti di una teoria che ai loro occhi riduceva l'azione collettiva a un calcolo di costi e benefici, insistendo sul problema delle identità nuove che sorgono allorché si presentano nuovi movimenti (v. Pizzorno, 1978; v. Melucci, 1988). Altri furono pronti a ribattere che Olson era stato troppo precipitoso nel concludere che l'azione collettiva è problematica, in un periodo storico - gli anni sessanta - in cui si assisteva a una vera e propria esplosione di azioni collettive (v. Hirschman, 1981, p. 78). Altri sostennero che gli individui partecipano ai movimenti non solo spinti dall'interesse personale, ma anche per convinzioni profondamente radicate, per il desiderio di socializzare con altri e perché anch'essi sono consapevoli del dilemma olsoniano (v. Klandermans, 1991, pp. 24-25). Altri ancora rilevarono che la distinzione operata da Olson tra piccoli e grandi gruppi è matematicamente insostenibile, e affermarono che la soluzione del problema dell'azione collettiva risiede nella 'eterogeneità': piccoli gruppi che dispongono di risorse eccezionali o sono profondamente impegnati in una causa possono servire da modello e da incoraggiamento ad altri (v. Marwell e Oliver, 1993).
Il punto di forza di molte di queste critiche era costituito dal fatto che l'azione collettiva ha effettivamente luogo, sia nei piccoli che nei grandi gruppi, in condizioni di rischio sia elevato che basso. Ciò tuttavia può semplicemente significare che i gruppi possono 'risolvere' il problema dell'azione collettiva, non che questo non esiste. Una questione fondamentale è se vi sia una effettiva rispondenza tra la teoria di Olson e la realtà dei movimenti sociali. A nostro avviso la risposta è negativa: come cercheremo ora di dimostrare, il vero problema dei movimenti sociali è di ordine sociale, e va affrontato facendo ricorso a un modello politico-economico alternativo.

5. Il problema sociale dell'azione collettiva. La teoria di Williamson: i costi di transazione e le risorse esterne

Torniamo a Zald e McCarthy, i quali sembrano non aver dato molto peso al fatto che nell'elaborare la sua teoria Olson non si riferiva principalmente ai movimenti sociali, bensì ai gruppi di interesse. Di fatto, Olson generalizzava estendendolo all'azione collettiva un discorso riferito a una categoria ancora più ristretta, quella delle associazioni economiche. In quest'ambito il problema dell'azione collettiva e quello del free rider sembrano del tutto appropriati, e ciò per tre motivi. In primo luogo, nei gruppi economici la misura del profitto è l'utilità marginale, chiaramente definita e intesa in senso generale. In secondo luogo, per le organizzazioni economiche, come affermava giustamente Olson, la proporzione dei membri di un gruppo che si impegna in un'azione collettiva è decisiva per il successo di quest'ultima, in quanto se una quota significativa di membri non sostiene i propri leaders, gli antagonisti non hanno motivo di prenderli sul serio. Infine, le associazioni di questo tipo in genere sono di grandi dimensioni e hanno un'organizzazione formale; esse sono caratterizzate da leaders identificabili, che cercano di mobilitare iscritti formalmente associati in vista di un insieme definito di obiettivi. Le condizioni di validità della teoria di Olson sembrano quindi soddisfatte nell'ambito d'applicazione originario di tale teoria.
Nessuno di questi tre criteri però si applica ai movimenti politici e sociali, fatta eccezione per quelli che sono sulla via di trasformarsi in gruppi di interesse. In primo luogo, la ragione per cui un individuo aderisce a un movimento non è necessariamente l'utilità marginale - anche ampliando questo concetto al di là del suo significato economico (v. Fireman e Gamson, 1979, pp. 19-20). La ricerca ha dimostrato che gli individui partecipano ai movimenti per un'ampia gamma di motivi: dal desiderio di trarre un vantaggio personale alla solidarietà di gruppo, all'impegno di principio nei confronti di una causa, al desiderio di far parte di un gruppo. Questa eterogeneità delle motivazioni individuali rende il problema della coordinazione assai più difficile per i movimenti sociali che non per i gruppi di interesse, ma nello stesso tempo consente loro di fruire di risorse diverse da quelle materiali per coinvolgere potenziali sostenitori nell'azione collettiva.In secondo luogo, mentre in un'associazione economica la quota degli iscritti che partecipano all'azione collettiva costituisce una misura decisiva della sua forza, i movimenti non hanno dimensioni definite né un numero stabile di iscritti, e spesso sono in via di formazione nel momento in cui fanno la loro comparsa. Ciò rende il criterio della partecipazione proporzionale pressoché privo di significato. Laddove la capacità di 'attivare' un numero consistente di persone può costituire in determinati casi una misura importante del potere di un movimento, quante persone debbano partecipare dipende dalla 'struttura del conflitto' in cui esso è

coinvolto (ibid., p. 17), e tale quota può essere inversamente proporzionale al potere del movimento: è questo il caso, ad esempio, dei gruppi terroristici italiani, la cui coesione e sicurezza dipendevano dalle loro dimensioni ridotte (v. Della Porta, 1990).
In terzo luogo, la relazione trasparente e bimodale tra il leader e i seguaci che Olson riscontrava nelle associazioni economiche è quasi sempre assente nei movimenti, i cui leaders spesso non conoscono nemmeno i loro seguaci. Nella misura in cui sono organizzati - e anche se spesso non lo sono - i movimenti sono caratterizzati da un insieme di relazioni tra leaders, gruppi intermedi, iscritti, simpatizzanti e seguaci più informale e mediato rispetto a quello che si riscontra nei gruppi di interesse. Come scrive il sociologo Pam Oliver (v., 1989, p. 4), "è fuorviante equiparare un movimento sociale a una qualche sorta di singolo ente che esprime decisioni collettive, per quanto poco rigidamente strutturato".
In che modo allora i movimenti risolvono il problema della coordinazione, visto che dipendono da una varietà di incentivi, non hanno dimensioni definite e non controllano la maggior parte degli individui che mobilitano? E in che modo possono sostenere l'azione collettiva per una durata più o meno lunga in interazione con antagonisti forti e determinati? È questo il problema chiave nello studio dei movimenti sociali. Un punto di partenza per arrivare a una risposta a tale problema può essere fornito da un'analogia tratta dalla teoria dell'organizzazione industriale.
In base alla teoria dell'impresa formulata da Oliver Williamson, le aziende dipendono da fornitori e produttori di componenti esterni, ma riducono tale dipendenza internalizzando le proprie attività. Sulla scia di Coase (v., 1960), Williamson sostiene che quando le imprese temono che quanti controllano le loro attività possano avvantaggiarsi opportunisticamente di questo fatto, decidono di assorbire i processi di offerta di componenti e di informazione, diminuendo in questo modo i loro costi di transazione (v. Williamson, 1975 e 1985). Alcuni di tali costi di transazione - ad esempio quelli di regolamentazione - non possono mai essere assorbiti, ma internalizzando i contratti le aziende minimizzano i costi di scambio. Il risultato è di produrre unità industriali su larga scala, le cui dimensioni e la cui struttura sono determinate dai criteri tecnici del controllo sulle attività.Non tutte le imprese, ovviamente, possono o vogliono internalizzare le proprie attività, ed esistono modi alternativi di risolvere il problema dei costi di transazione. Ad esempio, per le aziende di piccole dimensioni unite in libere associazioni di produttori, un'alternativa all'internalizzazione è quella di cooperare nell'acquisto di forniture e di informazione e nella distribuzione dei loro prodotti. Basandosi sulle intese culturali esistenti e su reti di relazioni sociali locali, tali aziende e i loro concorrenti/colleghi stipulano quelli che Hardin (v., 1982, cap. 11) definisce "contratti per convenzione". In alcuni casi - ad esempio nel settore della produzione su piccola scala giapponese (v. Dore, 1986) o nella "terza Italia" (v. Trigilia,

1986 e 1989) – le piccole imprese superano in efficienza le grandi unità consolidate in quanto possono contare sulla fiducia e sulle reti di relazioni sociali locali che mancano invece ai grandi gruppi industriali.
Sebbene il discorso di Trigilia si riferisca alle organizzazioni industriali, la soluzione al problema dell'azione collettiva che egli riscontra nella "terza Italia" è particolarmente importante per i movimenti sociali, che raramente sono in condizione di risolvere il problema della coordinazione e dell'informazione attraverso l'internalizzazione. E in effetti, quando questa strada fu tentata dai partiti della Seconda Internazionale, ciò ebbe delle conseguenze negative per i partiti e i sindacati del movimento (v. Michels, 1911; v. Tarrow, 1994, cap. 8). I movimenti infatti non esercitano alcun controllo sui propri sostenitori, né hanno espliciti rapporti contrattuali con gli antagonisti e con le autorità. Al pari dei piccoli produttori studiati da Dore e da Trigilia, i movimenti devono basarsi su risorse esterne per coordinare e sostenere l'azione collettiva. Per concludere, il principale problema dei movimenti sociali non è quello della mobilitazione, come riteneva Olson, bensì quello del coordinamento, e per risolverlo si può ricorrere a varie risorse di tipo sia istituzionale che congiunturale, come ci accingiamo a dimostrare.

6. L'appropriazione dell'ambiente esterno

Arriviamo così all'argomento centrale del nostro discorso: i movimenti, a differenza delle organizzazioni economiche, risolvono il problema dell'azione collettiva appropriandosi temporaneamente di determinati elementi dell'ambiente esterno. I più importanti di questi elementi sono: le opportunità politiche che aiutano i movimenti a risolvere il problema sociale dell'azione collettiva; il 'repertorio' di forme di azione collettiva da essi utilizzato; le reti di relazioni sociali contro cui si svolge l'azione collettiva, nonché i simboli culturali e ideologici che strutturano tale azione. Nel loro insieme opportunità, repertori, schemi culturali e reti di relazioni sociali rappresentano il materiale a partire dal quale si costruiscono i movimenti. Esaminiamo brevemente ciascuno di questi elementi, cominciando con la struttura delle opportunità politiche in cui i movimenti sorgono e cercano sostegno.

a) La struttura delle opportunità politiche

A differenza sia della vecchia scuola americana, che considerava la partecipazione ai movimenti come il risultato di fattori sociopsicologici, sia dell'approccio europeo che dava maggiore importanza a strutture sociali più ampie, un gruppo di studiosi contemporanei sostiene che i movimenti sociali e politici sembrano fare la loro comparsa allorché si creano determinate opportunità politiche. Secondo questa teoria, i movimenti si formano quando i cittadini, a volte incoraggiati da un leader, reagiscono a

determinati cambiamenti nella struttura delle opportunità che diminuiscono i costi dell'azione collettiva, rivelano potenziali alleati e mostrano i punti deboli delle élites e delle autorità.
I cambiamenti più salienti presi in esame dalla maggior parte di questi autori sono legati all'aprirsi di canali di partecipazione, a cambiamenti negli schieramenti di governo, alla presenza di alleati influenti nonché alle divisioni tra le élites e all'interno di esse. Questa teoria ci aiuta a capire perché la nascita dei movimenti non sia direttamente collegata al livello di deprivazione dei loro sostenitori. Se infatti essi possono appropriarsi di opportunità esterne per tradurre in azione il potenziale di mobilitazione, allora anche gruppi che dispongono di risorse scarse possono trarne vantaggio. I mutamenti nella struttura delle opportunità politiche contribuiscono inoltre a spiegare in che modo i movimenti si propagano allorché vengono sfruttate e create nuove opportunità politiche, e in che modo nuovi movimenti e contromovimenti possono avvantaggiarsi di opportunità create da altri.
Alcuni studiosi hanno focalizzato l'attenzione principalmente sulle opportunità stabili offerte da differenti strutture statali e sistemi partitici (v. Katzenstein e Mueller, 1987; v. Kitschelt, 1986). Altri, come ad esempio Peter Eisinger (v., 1973), Doug McAdam (v., 1982 e 1983) nonché chi scrive (v. Tarrow, 1989 e 1994), hanno preso in considerazione opportunità mutevoli nonché quelle opportunità che variano per diversi sottogruppi della popolazione. Un terzo gruppo di studiosi – segnatamente Hanspeter Kriesi e i suoi collaboratori (v. Kriesi e altri, 1992) – ha analizzato entrambi i tipi di opportunità, facendo riferimento a un insieme di nuovi movimenti sociali nell'Europa occidentale. Per molti di questi autori la struttura delle opportunità politiche costituisce il legame più importante tra i movimenti sociali e le caratteristiche del conflitto politico.

b) Il repertorio dell'azione collettiva
Ogni gruppo particolare ha una sua storia – e una memoria storica – particolare di azione collettiva. Gli operai sanno come scioperare perché generazioni di operai hanno scioperato prima di loro; i parigini costruivano barricate perché esse sono iscritte nella storia della protesta parigina; i contadini si appropriavano della terra portando i simboli che i loro padri e i padri dei loro padri avevano usato in passato (v. Hill e Rothchild, 1992, p. 192). Con queste routines incise nella memoria collettiva, i gruppi sociali hanno una disponibilità allargata quando i movimenti cercano di coinvolgerli in un tipo particolare di azione collettiva. È questo il motivo per cui i leaders raramente pretendono un'azione collettiva in quanto tale, ma richiedono piuttosto un tipo particolare d'azione tratto dall'esperienza di un determinato soggetto storico.
Esistono inoltre forme convenzionali più generali di azione collettiva, come afferma Tilly (v., 1978), il quale ha formulato in proposito il concetto di

'repertorio' della protesta. Ogni società ha uno stock di forme familiari di azione, che sono note tanto ai potenziali contestatori quanto ai loro antagonisti, e che diventano elementi abituali della loro interazione. Se si parte dal presupposto che gli individui hanno a disposizione le forme di azione collettiva depositate nella storia della loro società, si può vedere come i leaders propongano, e i seguaci recepiscano, non tanto l''azione collettiva' in astratto, bensì piuttosto un repertorio storicamente appreso di forme di azione collettiva.Nel passato, la maggior parte delle forme di azione collettiva era legata a particolari gruppi e situazioni di conflitto: i tumulti per il pane, lo scherno rituale o charivari, la rivolta antisignorile. Ma a un certo punto nel corso del XIX secolo si verificò una trasformazione radicale. Grazie alla diffusione dell'informazione attraverso la stampa e alle cognizioni conservate da associazioni e reti di movimenti, le medesime forme di azione collettiva cominciarono a essere impiegate oltre i confini locali, in settori sociali più ampi e in nome di cause diverse, dando luogo a quello che è stato definito "repertorio-modulo" (v. Tarrow, 1994, cap. 2). Tuttavia nel corso di un ciclo di protesta il repertorio dell'azione collettiva cambia non appena le persone si stancano delle forme consuete o le forze dell'ordine imparano a controllarle. È questa l'origine delle innovazioni che i leaders introducono nell'azione collettiva per aggirare gli avversari e stimolare l'immaginazione di sostenitori il cui entusiasmo si è logorato (v. McAdam, 1983). Nel corso del tempo queste innovazioni vengono sperimentate, diventano oggetto di improvvisazione e a volte si cristallizzano in forme di azione interamente nuove. Così ad esempio la petizione di massa in Inghilterra si sviluppò dalla petizione di gruppo, e dalla tattica di ostruire il passaggio nella via di una città derivò la prassi oggi ben nota del sit in.I leaders inventano, adattano e combinano varie forme di azione collettiva per conquistare il sostegno di individui che altrimenti resterebbero a casa (v. Hirschman, 1981, pp. 82-91). Essi offrono loro forme di azione collettiva tradizionali o rare, abituali o insolite, isolatamente o come parte di campagne concertate, e associano queste forme di azione a tematiche iscritte nella cultura o inventate sul momento, oppure ancora, più di frequente, mescolano elementi convenzionali con nuove strutture di significato. La protesta è una risorsa, secondo il politologo Michael Lipsky (v., 1968), e le forme di azione collettiva scelte dai movimenti costituiscono un incentivo collettivo alla mobilitazione.

c) Le strutture di mobilitazione

Chi sono i soggetti dei movimenti sociali? Senza dubbio sono i singoli individui che decidono di impegnarsi in un'azione collettiva, come sosteneva Olson. Tuttavia gli individui da soli hanno poche probabilità di superare gli ostacoli che incontra l'azione collettiva o di sostenerla una volta iniziata. Sebbene siano gli individui che decidono se prender parte o meno all'azione collettiva, è all'interno dei loro gruppi faccia a faccia, delle

loro reti di relazioni sociali e delle loro istituzioni che l'azione collettiva il più delle volte viene attivata.Gran parte dei primi studi stimolati dai movimenti degli anni sessanta restavano ancorati al livello individuale (v. Barnes e Kaase, 1979; v. Inglehart, 1977). Agli inizi degli anni ottanta però gli studiosi si convinsero sempre più che sono i processi di gruppo a trasformare il potenziale per l'azione collettiva in partecipazione a un movimento. Ad esempio, lo studio del sociologo Doug McAdam (v., 1988) sul movimento Freedom summer dimostrò che, assai più del retroterra sociale e delle ideologie personali, le reti di relazioni sociali in cui erano coinvolti i volontari di Freedom summer svolgevano un ruolo fondamentale nel determinare chi avrebbe partecipato e chi si sarebbe astenuto. Nello stesso periodo alcuni studiosi europei, tra cui Hanspeter Kriesi (v., 1988), arrivarono alla conclusione che le sottoculture dei movimenti costituivano delle 'riserve' entro cui prendeva forma l'azione collettiva. Ciò concordava con quanto Alberto Melucci (v., 1988) andava scoprendo circa il ruolo delle reti di relazioni sociali nel definire l'identità collettiva dei movimenti da lui studiati in Italia.Il ruolo chiave delle reti di relazioni sociali nello stimolare la partecipazione ai movimenti ci aiuta a correggere la conclusione pessimistica di Olson secondo cui i grandi gruppi non sosterranno l'azione collettiva per beni comuni senza l'impiego di incentivi selettivi. Se infatti consideriamo la morfologia dei movimenti, risulta chiaro che essi sono 'grandi' solo nominalmente: in realtà i movimenti sono assai più simili a un intreccio di piccoli gruppi, reti di relazioni sociali e loro interconnessioni. L'azione collettiva nasce dapprima tra i più dotati o più coraggiosi di questi gruppi, ma le connessioni tra loro aumentano le probabilità che l'azione di un gruppo inciti gli altri a seguirne l'esempio. Come osservano in proposito Gerald Marwell e Pam Oliver (v., 1993, p. 54), "il problema dei 'grandi gruppi' posto da Olson spesso viene risolto con una soluzione di 'piccolo gruppo'". Le istituzioni rappresentano ambienti 'ospiti' particolarmente idonei allo sviluppo dei nuovi movimenti. In America il sociologo Aldon Morris (v., 1984) ha dimostrato che le origini del movimento per i diritti civili erano strettamente legate al ruolo delle chiese nere. In America Latina e in Italia le strutture e le norme della Chiesa cattolica la resero complice involontaria nella formazione delle reti di 'comunità di base' (v. Levine, 1990; v. Tarrow, 1988). La mobilitazione di reti di relazioni sociali preesistenti diminuisce i costi sociali di transazione dell'azione collettiva e rende possibile il passaggio da azioni collettive episodiche a movimenti sociali in grado di sostenere l'interazione conflittuale con gli antagonisti.

d) La mobilitazione del consenso

La coordinazione dell'azione collettiva non dipende solo da determinate caratteristiche strutturali della società, come ad esempio l'esistenza di reti di relazioni sociali e istituzioni, ma anche dalla fiducia e dalla cooperazione originate da convinzioni comuni oppure, per usare una categoria più ampia,

dalle strutture dell'azione collettiva che la giustificano, nobilitano e animano (v. Snow e altri, 1986). Il consenso all'interno di gruppi e istituzioni non si forma solo involontariamente; spesso è attivamente mobilitato da movimenti, partiti, chiese e governi (v. Klandermans, 1988). In anni recenti alcuni studiosi dei movimenti hanno cominciato a impiegare formule tecniche quali strutture cognitive, 'pacchetti' ideologici e discorsi culturali per descrivere le idee e le finalità condivise che spingono gli individui all'azione collettiva (v. Eyerman e Jamison, 1991; v. Morris e Mueller, 1992). Qualunque sia la terminologia usata, l'innovazione importante introdotta da questo orientamento della ricerca è costituita dall'abbandono del precedente formalismo che induceva a considerare gli interessi come 'dati', nonché dalla premessa teorica secondo cui i movimenti strutturano i motivi di scontento in rivendicazioni più ampie, in un processo di 'strutturazione' finalizzata (v. Klandermans, 1992) o di costruzione sociale (v. Melucci, 1988).
Tuttavia, se gli organizzatori dei movimenti sono attivamente impegnati nella strutturazione di messaggi, non possono però monopolizzarla. Essi devono competere con l'attività in questo senso dello Stato e dei media, i quali trasmettono messaggi che i movimenti devono cercare di rielaborare, contrastare e influenzare (v. Kielbowicz e Scherer, 1986). Come ha riscontrato il sociologo americano Todd Gitlin (v., 1980), la diffusione di informazione che contribuì allo sviluppo della Nuova Sinistra americana fu in gran parte veicolata dai media e rimpiazzò quelli che in epoche precedenti sarebbero stati sforzi organizzativi. In Italia, nel 1994, un intero movimento - Forza Italia - è stato alimentato attraverso i mass media.Ricapitolando il discorso sulle risorse esterne di cui i movimenti si appropriano per stimolare e sostenere l'azione collettiva, si può affermare che i movimenti si formano in presenza di opportunità politiche che diminuiscono i costi dell'azione collettiva, rivelando nel contempo eventuali alleati e i punti deboli degli avversari. La soluzione del problema sociale dell'azione collettiva dipende dalla capacità dei movimenti di sfruttare a proprio vantaggio queste opportunità, di utilizzare repertori di protesta sia innovativi che convenzionali, di basarsi su reti di relazioni sociali preesistenti e di definire strutture di azione collettiva capaci di mediare tra le esigenze culturali e le richieste di cambiamento. I movimenti che hanno successo trasformano queste opportunità, convenzioni e risorse in azione collettiva contro avversari, autorità ed élites.

7. Le dinamiche dei movimenti

Il potere di innescare sequenze di azione collettiva non equivale al potere di controllarle o sostenerle. Se è vero infatti che i movimenti si sviluppano appropriandosi di opportunità, convenzioni e risorse esterne, nello stesso tempo sono privi delle risorse interne necessarie a controllare tali elementi

esterni e di conseguenza possono essere sorpassati dallo slancio che essi stessi generano oppure possono essere sconfitti da attori più istituzionali che possiedono tali risorse. Questo problema ha due dimensioni, una interna e una esterna. Internamente, una buona parte del potere dei movimenti deriva loro dal fatto che essi attivano individui su cui non esercitano alcun controllo. Come abbiamo visto, ciò consente ai movimenti di condurre azioni collettive senza le risorse che sarebbero necessarie per internalizzare le proprie basi di sostegno o distribuire a esse risorse. L'autonomia dei sostenitori però disperde il potere dei movimenti, incoraggia la creazione di correnti e dà adito alla defezione, alla competizione e alla repressione.
Esternamente, i movimenti risentono del fatto che le stesse opportunità politiche che li hanno creati e che diffondono la loro influenza nella società producono anche altri movimenti che possono essere complementari, concorrenti oppure ostili. Soprattutto se l'azione collettiva ha successo, queste opportunità danno luogo a un settore di movimento più ampio, che si allarga dagli attivisti del movimento a gruppi di interesse e partiti istituzionali nonché a contromovimenti, provocando inevitabilmente le reazioni dello Stato (v. Garner e Zald, 1985). Come conseguenza di questa dinamica di diffusione e creazione, il successo o il fallimento dei movimenti finiscono per dipendere da forze al di fuori del loro controllo. Arriviamo così al concetto di ciclo della protesta.

a) I cicli della protesta
Da tempo i sociologi hanno maturato la convinzione che i cambiamenti culturali si verificano a ondate e che queste sono grosso modo collegate all'ascesa e al declino dei movimenti sociali (v. Brand, 1990). Tuttavia lo studio di queste ondate di cambiamenti è rimasto di solito al livello culturale e non è stato ricollegato alle concrete attività strategiche dei movimenti. Il concetto di struttura delle opportunità politiche ci aiuta a individuare i meccanismi attraverso i quali questi cambiamenti culturali si manifestano nell'azione collettiva.
Man mano che si ampliano le opportunità di mettere in crisi un sistema politico e si diffonde l'informazione relativa alle sue vulnerabilità, non solo gli attivisti ma anche i cittadini e i gruppi istituzionali cominciano a saggiare i limiti del controllo sociale. Gli scontri tra i primi contestatori e le autorità rivelano i punti deboli di queste ultime e la forza dei primi, consentendo anche agli attori sociali più timidi di schierarsi con l'una o con l'altra parte. Una volta innescata da una situazione di ampliamento generalizzato delle opportunità, l'informazione si propaga all'esterno e si accelera il processo di apprendimento politico (v. Hill e Rothchild, 1992). Nel corso di tali periodi le opportunità create dalla prima ondata forniscono incentivi per la formazione di nuove organizzazioni di movimenti. In un ambiente aperto di questo tipo, anche i gruppi di interesse convenzionali

prestano attenzione a forme d'azione collettiva non convenzionali. Si formano alleanze che spesso travalicano i confini tra contestatori e membri del sistema politico (v. Tilly, 1978, cap. 2), e si sperimentano e si diffondono nuove forme di azione collettiva. Compare un 'settore di movimento sociale' denso e interattivo, in cui le organizzazioni competono e cooperano tra loro. Le organizzazioni dei movimenti competono per il sostegno, e come risultato di questa competizione si ha una radicalizzazione e una concorrenza tra fazioni che danno luogo a defezioni e a un aumento della repressione. Via via che il ciclo si allarga, i movimenti possono annullarsi a vicenda dirigendo le proprie sfide gli uni contro gli altri, e creano così opportunità favorevoli alle élites e ai partiti di opposizione, come successe in Italia nel ciclo degli anni sessanta e settanta. Si formano alleanze tra gruppi istituzionali e contestatori; le élites all'opposizione possono avanzare richieste di cambiamenti radicali che prima sarebbero sembrate avventate; le forze governative rispondono con la repressione o con le riforme, o con una combinazione delle due cose. L'estendersi della logica dell'azione collettiva conduce a soluzioni nella sfera politica, dove i movimenti che hanno dato l'avvio al ciclo e quelli che sono apparsi nel suo corso hanno un'influenza sempre minore sui suoi esiti.I cicli della protesta possono culminare in casi estremi in rivoluzioni. Queste non sono una forma a sé stante di azione collettiva, né si esauriscono interamente nell'azione collettiva popolare. Nelle rivoluzioni, così come nei cicli della protesta ai quali sono collegate, l'azione collettiva induce altri gruppi e istituzioni a partecipare, fornendo le basi e le strutture per la nascita di nuovi movimenti sociali, scardinando le vecchie istituzioni e le reti di relazioni sociali che le circondano e creandone di nuove a partire dalle forme di azione collettiva con le quali i gruppi ribelli hanno iniziato il processo. La principale differenza tra i cicli della protesta e le rivoluzioni è che in queste ultime viene creata una pluralità di centri di sovranità, cosicché il conflitto tra i contestatori e i membri del sistema politico si trasforma in una lotta per il potere (v. Tilly, 1978 e 1993).

b) Gli esiti dei movimenti

Le considerazioni fatte in precedenza indicano che sarebbe del tutto infruttuoso esaminare i risultati dei movimenti sociali facendo esclusivamente riferimento agli individui o alle strutture organizzative dei movimenti stessi. Se è vero infatti che le decisioni iniziali di intraprendere un'azione collettiva sono individuali, tali decisioni hanno luogo di solito all'interno di reti di relazioni sociali e in risposta a determinate opportunità politiche, e creano incentivi e opportunità per altri. Tanto la sfida collettiva quanto le reazioni che essa suscita sono inserite in un complesso sistema politico e sociale nel quale entrano in gioco gli interessi e le azioni di altri partecipanti, e in cui le tradizioni e le esperienze storiche di protesta e di conflitto diventano risorse e segnali sia per i contestatori che per i loro

avversari.
Per quel che riguarda gli esiti dei movimenti sociali, il punto importante è che sebbene questi si considerino al di fuori delle reti istituzionali esistenti e in contrasto con esse, l'azione collettiva li inserisce in complesse reti di rapporti politici e di conseguenza li colloca nel raggio d'azione dello Stato. Se non altro, i movimenti formulano richieste in termini di strutture di senso comprensibili alla società più ampia (il 'senso comune' di cui parla Gramsci), utilizzano forme di azione collettiva attinte da un repertorio preesistente, e sviluppano forme di organizzazione che spesso imitano quelle dei loro antagonisti. Anche i movimenti che insorgono contro lo Stato sono in un senso basilare prigionieri dello Stato (v. Tilly, 1993).
Si può dunque cominciare ad analizzare l'azione collettiva come un insieme di decisioni individuali oppure dal punto di vista delle strutture organizzative, ma ben presto si arriva inevitabilmente alla sfera più complessa e ardua della politica; e ciò vale anche per movimenti che mirano allo sviluppo di una identità collettiva. È attraverso le opportunità politiche appropriate create da contestatori, movimenti e alleati che scaturiscono i cicli della protesta e le rivoluzioni. Essi a loro volta creano opportunità per élites ed élites di opposizione, e l'azione che era cominciata nelle strade viene risolta nelle stanze di governo o dalle baionette dell'esercito. I movimenti, e in particolare le ondate di movimenti che sono i principali catalizzatori del mutamento sociale, vanno visti come una componente delle lotte nazionali per il potere.

8. Una tipologia dei movimenti

Definire una tipologia dei movimenti sociali è senz'altro più difficile che fornire una classificazione dei partiti politici o dei gruppi di interesse. Nella storia del mondo moderno i movimenti sociali hanno avuto una grande varietà di basi sociali (classe, religione, etnia), di ideologie (liberalismo, nazionalismo, socialismo, democratizzazione), di forme di azione collettiva (dalle assemblee pacifiche alla lotta armata), nonché di tipi e livelli di organizzazione (dalle formazioni quasi spontanee ai movimenti di massa organizzati). Inoltre, alcuni movimenti hanno una chiara natura strumentale, altri mirano alla costruzione o alla difesa di una identità collettiva, mentre la maggior parte presenta entrambe le componenti.
Forse l'elemento più generale che può essere utilizzato quale criterio per distinguere i vari movimenti è il tipo di rapporto che essi hanno con le istituzioni. Alcuni studiosi hanno operato una distinzione tra i movimenti e le istituzioni, e hanno visto una evidente progressione dalla fase di emergenza di un movimento all'istituzionalizzazione (v. Alberoni, 1977). Mentre alcuni movimenti sorgono all'interno delle istituzioni, altri hanno origini extra-istituzionali. Certuni si pongono obiettivi compatibili con le istituzioni cui si rivolgono, altri mirano alla loro distruzione e altri ancora

cercano di costruire comunità che si sottraggano alla loro influenza.
Da questo elemento generale rappresentato dal rapporto con le istituzioni si possono ricavare due variabili atte a identificare quattro tipi fondamentali di movimenti, distinti a seconda dell'opposizione totale o parziale alle istituzioni, e delle modalità di confronto, pacifiche oppure violente e distruttive, con esse. Avremo così il seguente schema:

Livello di opposizione alle istituzioni	Parziale	Totale
Conflittuale	Movimenti espressivi	Movimenti integralisti
Tipo di rapporto con le istituzioni		
Pacifico	Movimenti di riforma	Movimenti comunitari

Ovviamente, ciascuna delle forme di movimento sociale che ne risultano costituisce un tipo ideale. Ciò significa che all'interno di uno stesso tipo di movimento possono coesistere diverse tendenze, e che l'interazione di un movimento con le istituzioni nel corso del tempo può cambiarne la natura rendendo necessaria una sua riclassificazione. Per fini espositivi, focalizzeremo l'attenzione sulla principale tendenza storica nell'ambito di ciascun tipo di movimento, illustrandone l'evoluzione a partire dalla storia moderna dell'Occidente e accennando solo di passaggio alla sua interazione con le istituzioni e con i movimenti rivali.

a) Movimenti espressivi
Poiché i movimenti sociali rappresentano tipicamente attori non rappresentati, essi sono tutti connotati da forti elementi espressivi - nuove forme di abbigliamento e di linguaggio, nuovi stili di vita e di lotta. Solo attraverso una presentazione drammatica di sé, infatti, un movimento può costruire una nuova identità e ottenerne il riconoscimento da parte sia dei soggetti che degli interlocutori. Useremo la locuzione 'movimenti espressivi' per designare quei movimenti il cui rapporto con le istituzioni è in fase emergente e improntato all'opposizione. Si tratta di movimenti instabili nella forma e spesso effimeri. Poiché le loro rivendicazioni il più

delle volte sono circoscritte a un singolo tema o a una singola campagna, spesso i movimenti come tali scompaiono dopo che le tematiche attorno alle quali si sono organizzati diventano superate. Ancora più spesso, però, dopo la fase di emergenza iniziale, essi mutano il loro carattere passando a una forma più stabile di interazione con le autorità o con le élites.
I primi movimenti operai erano espressivi nel senso sopra definito, e mutuavano spesso le forme ritualizzate di movimenti precedenti per esprimere le proprie richieste, il più delle volte assai modeste. L'adozione di usanze popolari quale quella del charivari in Francia o della cosiddetta 'rough music' in Inghilterra dimostrava la natura essenzialmente transizionale di tali movimenti. Una volta scoperto il proprio repertorio caratteristico di azione collettiva – lo sciopero, le assemblee pubbliche, le manifestazioni – essi si trasformarono in movimenti essenzialmente riformisti (vedi sotto), pur conservando forti elementi espressivi.
La presenza di spiccati elementi espressivi caratterizzò anche i movimenti contadini. Nati spesso sull'onda delle opportunità createsi all'interno di un sistema politico più ampio (si pensi ad esempio ai moti contadini dell'Italia meridionale, innescati dagli avvenimenti rivoluzionari del 1848), tali movimenti raramente perseguivano obiettivi più ambiziosi della restituzione delle terre comuni abusivamente recintate o della riforma di contratti improntati allo sfruttamento. Tuttavia alla testa delle loro processioni spesso alla statua della Vergine si affiancava la bandiera nera o quella rossa. Solo di rado i movimenti contadini avevano un'ideologia ben definita che andasse al di là delle loro rivendicazioni immediate, come nel caso degli anarchici andalusi o del movimento zapatista nel corso della Rivoluzione messicana.
In tempi più recenti i 'nuovi' movimenti sociali sorti nell'Europa occidentale sono stati a volte qualificati come 'espressivi' per la loro organizzazione informale, per la mancanza di un'ideologia ben definita, per il privilegiamento di problematiche concernenti quello che Habermas ha definito 'spazio di vita', e per l'opposizione alle autorità. Secondo alcuni autori, tali rivendicazioni incentrate sullo spazio di vita, originate dai processi di cambiamento nel capitalismo avanzato, erano legate alla costruzione di nuove identità collettive e di conseguenza erano viste come una sfida permanente all'assetto politico del dopoguerra (v. Offe, 1985). In retrospettiva, è agevole constatare come queste caratteristiche fossero una conseguenza della 'giovinezza' di tali movimenti, la maggior parte dei quali negli anni novanta si è evoluta verso forme più stabili o ha assunto i connotati di partiti politici.

b) Movimenti di riforma
Il termine 'riforma', impiegato originariamente in molti paesi per designare la Riforma protestante, ha assunto il suo significato attuale solo dopo il consolidamento del moderno Stato nazionale. Non è un caso pertanto che il

primo movimento moderno di riforma affermatosi con successo sia stato quello per l'abolizione del commercio e dello sfruttamento degli schiavi in Gran Bretagna e nelle sue colonie (v. Drescher, 1987). Nato tra i gruppi protestanti evangelici, tale movimento fu alimentato dalle ribellioni degli schiavi nel Nuovo Mondo e fu propagato nel continente europeo dai moti del 1848. In un primo tempo contrastato dalle lobbies di proprietari di schiavi, il movimento antischiavista alla fine trionfò in Gran Bretagna, diventando una politica ufficiale portata avanti dalla diplomazia e dalla Marina britanniche.
Negli Stati Uniti – paese in cui lo schiavismo era stato sin dal XVII secolo un'istituzione nazionale da cui dipendevano settori chiave della classe dei proprietari terrieri – il movimento per l'abolizione della schiavitù scatenò un conflitto sociale più profondo, dando luogo a un movimento abolizionista a base religiosa e fondendosi con politiche elettorali e con la colonizzazione delle frontiere. La lotta contro lo schiavismo mise le une contro le altre intere regioni e coalizioni di interessi politici ed economici del paese, sfociando in una sanguinosa guerra civile che terminò nel 1865 con la distruzione del sistema di vita basato sulle piantagioni del Sud. È degno di nota il fatto che dal movimento in favore dell'affrancamento degli schiavi non si sviluppò alcun movimento permanente, laddove dai sentimenti di ostilità nei confronti dei neri all'indomani della guerra civile nacque il Ku Klux Klan, un'organizzazione semiclandestina tuttora esistente che afferma la supremazia della razza bianca. Solo negli anni cinquanta e sessanta un movimento nazionale per i diritti civili si è battuto con successo per estendere la riforma fino al riconoscimento dei diritti politici, sociali ed economici alle minoranze nere.
La tendenza insita nei movimenti di riforma a scatenare conflitti politici e sociali profondamente radicati si può riscontrare anche nel classico movimento di riforma del XIX secolo, il movimento operaio socialdemocratico. Nati all'inizio dell'Ottocento tra gli operai qualificati – con il carattere di confraternite quasi religiose – e connotati da forti elementi espressivi (vedi sopra), i movimenti operai chiedevano una riforma dei salari e dell'orario di lavoro, l'estensione del suffragio alle classi dei lavoratori in paesi come la Gran Bretagna e la Germania, e soprattutto il diritto di formare organizzazioni sindacali.
Se l'antischiavismo era stato alimentato da determinate organizzazioni religiose, il movimento operaio poté contare su due tipi di risorse: quelle create dalla disciplina del lavoro in fabbrica, che produssero il sindacalismo, e quelle del riformismo della classe media, da cui si svilupparono i partiti socialdemocratici e laburisti. In alcuni paesi, come in Germania, i sindacati si svilupparono sotto l'egida del partito, in altri, come in Italia e in Francia, partiti e sindacati mantennero rapporti non facili, e in altri ancora, come negli Stati Uniti, partiti e sindacati rimasero completamente separati.

Al pari del movimento antischiavista, il movimento operaio si fuse con altri movimenti contemporanei e ne fu alimentato: movimenti di riforma religiosa, movimenti libertari e movimenti che sostenevano l'estensione dei diritti politici alle classi inferiori (v. Bendix, 1964). E come nel caso dell'antischiavismo – perlomeno nella sua forma americana – le rivendicazioni operaie fecero nascere aspri conflitti giuridici, politici e sociali che andavano ben al di là del programma originario di riduzione dell'orario di lavoro, aumento dei salari e miglioramento delle condizioni di lavoro. La resistenza opposta dagli imprenditori a queste rivendicazioni e le differenze ideologiche all'interno del movimento operaio portarono alla nascita di varie correnti: il sindacalismo e l'anarcosindacalismo – forti soprattutto nell'Europa latina –, il riformismo in Francia, il fabianismo e il laburismo in Inghilterra, e la versione socialdemocratica del marxismo, che si radicò soprattutto nei paesi dell'Europa centrale.
Nel XX secolo, in particolare a partire dal secondo dopoguerra, si è assistito a una fioritura di movimenti di riforma per i diritti delle donne, delle minoranze, dei disabili e dei non nati, nonché per la regolamentazione dell'ambiente e del luogo di lavoro. In concomitanza con il declino del movimento operaio si sono sviluppati nuovi movimenti di cittadini, organizzati attorno agli obiettivi più svariati: dal 'movimento delle madri contro la guida in stato di ubriachezza' negli Stati Uniti, al movimento degli automobilisti in Svizzera sino al potente movimento anti-immigrati in Francia (Front national). Particolare successo ha avuto il movimento ambientalista, nato con forti connotazioni espressive ma dotato di un programma di riforme che in molti punti è stato recepito dai partiti riformisti e persino da quelli moderati.
Quali sono le ragioni del proliferare dei movimenti di riforma negli ultimi vent'anni? In primo luogo, i movimenti studenteschi e quelli della 'nuova sinistra' degli anni sessanta hanno creato una riserva di attivismo al di fuori dei partiti politici cui hanno potuto attingere i movimenti degli anni settanta e ottanta – in particolare quelli pacifisti, ambientalisti e femministi. In secondo luogo, nuovi strumenti di organizzazione e di diffusione – e specialmente i mass media – hanno messo a disposizione dei cittadini ingenti risorse, conferendo loro un potere di influenzare le scelte politiche che in passato avrebbe richiesto organizzazioni burocratiche di tipo formale. In terzo luogo, per ragioni diverse, i partiti politici hanno perso le potenti subculture politiche che erano riusciti a creare in passato, a seguito dell'accresciuta prosperità, della mobilità della popolazione e della creazione di subculture popolari veicolate dai media.

c) Movimenti comunitari
I due tipi di movimenti illustrati in precedenza sono critici nei confronti delle istituzioni. Esistono però molti altri movimenti che le rifiutano globalmente; alcuni di essi, sui quali ci soffermeremo in seguito, mirano a

sovvertire le istituzioni, mentre altri, rifiutandone del pari l'autorità, cercano di costruire comunità alternative sottratte alla loro influenza. L'impulso a costruire comunità alternative può nascere all'interno delle istituzioni, come dimostra l'esempio delle comunità monastiche medievali. Di fatto, i primi movimenti monastici si organizzarono attorno ai valori spirituali rappresentati dagli insegnamenti della Chiesa – e così raramente messi in pratica. La Chiesa fornì loro un modello di struttura normativa e di organizzazione economica di cui sarebbero stati privi se avessero scelto di separarsi totalmente dai suoi insegnamenti e dalla sua autorità. Le comunità alternative sembrano richiedere peraltro l'isolamento fisico, e per questa ragione molti di essi si insediarono in aree isolate o nelle campagne. Tra la fine del Settecento e la metà dell'Ottocento l'idea delle comunità alternative incontrò un particolare successo, e molte di esse vennero fondate sia in Europa che negli Stati Uniti. Si trattava spesso di comunità di ispirazione religiosa – come quelle dei mormoni e degli shakers, o 'scotitori', negli Stati Uniti – che cercavano l'isolamento fisico per sfuggire ai mali spirituali della città. Altre però ebbero un'impronta laica e nacquero come reazione alle conseguenze negative della prima industrializzazione; ne sono un esempio le comunità owenite create in Gran Bretagna e nell'America del Nord e quelle dei primi populisti russi, che sognavano di fare del mir, l'antica comunità contadina, la base di una futura società socialista. Sebbene molti dei primi utopisti fossero europei – come Cabet, Fourier, lo stesso Owen – l'America divenne il locus classicus per la fondazione di comunità alternative, in parte perché la vastità di questo paese incoraggiava nuovi insediamenti, ma soprattutto perché l'assenza di una Chiesa istituzionale lasciava maggior spazio a una sperimentazione spirituale di quanto non accadesse in Europa. Tuttavia anche negli Stati Uniti sperimentatori quali i mormoni furono allontanati dai loro insediamenti originari nello Stato di New York verso i deserti dell'Ovest, dove poterono coltivare le loro pratiche esotiche e dedicarsi indisturbati al perfezionamento della loro spiritualità.

La costruzione di comunità alternative sembra seguire ondate di entusiasmo religioso o politico, come dimostrano i movimenti revivalisti degli anni trenta dell'Ottocento negli Stati Uniti e i più recenti esperimenti comunitari realizzati sia in Europa che negli Stati Uniti dagli ex attivisti degli anni sessanta. Promotori di tali comunità sono fondamentalmente gli elementi dei movimenti di massa disillusi dai movimenti espressivi e riformisti, che ripongono le proprie speranze di autorigenerazione nella vita in comune con altre persone simili a loro, lontano dalle tentazioni della società capitalistica.

Tuttavia queste comunità alternative spesso falliscono o, quando ciò non accade, sopravvivono a patto di scendere a compromessi con la società che li circonda adeguandosi alle forme di comportamento dominanti. Questo paradosso non deriva da un'intrinseca debolezza di fibra morale nei

membri di tali comunità, bensì dal fatto che la volontà di creare comunità pienamente autosufficienti li induce a intraprendere attività economiche in settori dominati da attori la cui unica motivazione è il profitto. Lo stesso discorso vale per la cosiddetta 'scena alternativa', sviluppatasi nei paesi dell'Europa occidentale dai movimenti degli anni sessanta: là dove essa è sopravvissuta, ha potuto farlo in larga misura in quanto ha accettato le regole del mercato.

d) Movimenti integralisti

L'espansione dell'industrializzazione nell'Europa meridionale e orientale alla fine del XIX secolo mise in crisi la tendenza riformista che si era imposta nei movimenti operai occidentali negli anni ottanta del secolo. Non si trattava solo dell'interazione tra governi autocratici e masse di ex contadini sfruttati nelle fabbriche e ammassati in sordidi slums; come ha messo in luce Gerschenkron, la necessità di competere con i paesi già industrializzati, ad alti livelli di tecnologia e di capitalizzazione, portò i governi dei paesi arretrati a sostenere e a finanziare lo sviluppo industriale. Ciò significava che le lotte per l'aumento dei salari, per la riduzione dell'orario di lavoro e per i diritti sindacali erano viste come minacce agli Stati autocratici e come conflitti per la sovranità. Più si procedeva verso oriente, più gli Stati consideravano le riforme come una minaccia e i riformatori come rivoluzionari. Ciò portò infine all'affermarsi del movimento socialdemocratico russo, che abbandonò le posizioni riformiste per abbracciare l'integralismo leninista.

All'inizio il leninismo non fu che un'esigua corrente all'interno della sinistra nel vasto Impero russo. Tuttavia il fatto di propugnare una nuova teoria organizzativa (la teoria leninista dell'avanguardia), il suo progetto utopico di trasformazione globale della vita politica ed economica della Russia, e infine l'opposizione alla prima guerra mondiale misero tale movimento nella singolare condizione di acquistare potere in nome di un'ideologia proletaria in un paese dominato da una maggioranza contadina che era appena uscita dal feudalesimo. Da ciò derivarono molte delle distorsioni della via sovietica al socialismo, ma derivò anche la convinzione di molti socialisti in tutto il mondo che quanto il leninismo aveva realizzato in Russia avrebbe potuto essere attuato anche nel loro paese.

L'integralismo comunque – il rifiuto totale delle istituzioni associato al ricorso a forme di azione collettiva improntate alla lotta – non era limitato al movimento operaio. Via via che l'industrializzazione investì i paesi dell'Est, fecero la loro comparsa nuove forme di nazionalismo – dottrina associata originariamente al liberalismo e al riformismo. Il nazionalismo integralista asseriva, con eguale infondatezza, l'assoluta unicità di ogni gruppo etnico e il suo legame storico con un particolare territorio. Per i movimenti più radicali ciò si traduceva sul piano pratico nel rifiuto totale di ogni compromesso territoriale e in un odio viscerale nei confronti dei vicini:

è quanto si è visto recentemente nella guerra nell'ex Iugoslavia. L'integralismo non è peraltro limitato a queste forme estreme del movimento operaio e del nazionalismo etnico. La sua manifestazione più recente è data dalle varie forme di fondamentalismo religioso che si sono affermate nel mondo islamico, nonché in quelli cristiano ed ebraico. Il fatto che da tutte e tre le grandi religioni monoteiste siano scaturiti nello stesso momento storico movimenti improntati al proselitismo e all'intransigenza è un fenomeno che non può essere analizzato in questa sede; ci limiteremo a osservare che la sua coincidenza con il crollo dell'ideologia marxista-leninista potrebbe non essere casuale, e che la comparsa di questi movimenti su scala transnazionale potrebbe essere una dimostrazione del fatto che la globalizzazione sta trasformando le dimensioni dei movimenti sociali.

9. Verso una globalizzazione dei movimenti sociali?

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, gran parte della nostra esperienza di politiche conflittuali deriva dalla storia dell'Occidente industrializzato nel corso degli ultimi due secoli, e ha come perno il consolidamento dello Stato nazionale. Gli studiosi hanno appena cominciato a indagare gli effetti del cosiddetto processo di 'globalizzazione' sui movimenti politici e sociali. In questa sede non possiamo analizzare in dettaglio le varie versioni e le caratteristiche della tesi della globalizzazione. Ci limiteremo a enunciare i cinque assunti fondamentali della sua versione 'forte':

1. Alla fine del XX secolo si riscontra una tendenza dominante verso l'interdipendenza economica internazionale.
2. La crescita economica degli anni settanta e ottanta ha ravvicinato i popoli del Nord e dell'Ovest a quelli del Sud e dell'Est, rendendo questi ultimi maggiormente consapevoli della propria ineguaglianza.
3. L'interdipendenza economica a livello mondiale e la povertà di alcuni paesi rispetto ad altri hanno contribuito ad alimentare massicci spostamenti di popolazione dal Sud e dall'Est verso il Nord e l'Ovest del mondo. Poiché però gli immigrati non perdono più i contatti con la propria terra d'origine, né d'altro canto possono aspirare a ottenere la cittadinanza del paese ospite, essi rimangono perennemente stranieri.
4. Si vanno affermando strutture di comunicazione globali che creano legami più stretti tra il centro e la periferia del sistema-mondo. Certe tecnologie della comunicazione decentralizzate e private, come ad esempio i networks informatici, hanno accelerato lo sviluppo di strutture di comunicazione globali interdipendenti.
5. A questi cambiamenti strutturali fa riscontro un mutamento culturale, ossia una crescente unificazione del mondo in cui viviamo, in virtù della quale ciò che accade in una parte del globo ha una risonanza immediata

altrove.Siffatti cambiamenti potrebbero favorire lo sviluppo di movimenti sociali transnazionali. Le strutture politiche nazionali, che in passato erano le uniche a modellare, e a vincolare, l'azione collettiva, potrebbero essere sulla via di scomparire. Lo Stato nazionale – incubatrice e nello stesso tempo fulcro dei movimenti sociali del passato – potrebbe non essere più l'unico stimolo, o l'unico terreno di lotta, per i movimenti. Ciò vale in modo particolare là dove i sistemi politici nazionali hanno consentito a condividere la sovranità con nuovi organismi politici ed economici transnazionali (è questo il caso, ad esempio, dell'Unione Europea).
Anche la capacità dei cittadini di organizzare nuove forme di azione collettiva probabilmente si è accresciuta con la globalizzazione dei mezzi di comunicazione. Quando la comunicazione elettronica diventa uno strumento di propagazione dell'informazione per il movimento, aumenta la possibilità di conferire potere a basso rischio ai cittadini di tutti i paesi del mondo. A questa trasformazione si sono accompagnate forme pacifiche e praticamente istituzionalizzate di azione collettiva a livello transnazionale: dal movimento studentesco degli anni sessanta alle campagne pacifiste degli anni ottanta in Europa e in America, al movimento ambientalista mondiale, che unisce i movimenti e i partiti dei Verdi di tutti i paesi, fino alle organizzazioni non governative (le cosiddette ONG), attive nella tutela dei diritti delle popolazioni indigene in tutto il mondo – dall'America Latina all'Australia – e nella denuncia dei soprusi e delle ingiustizie di cui sono vittime. Questi movimenti transnazionali vanno acquistando un'importanza crescente sul piano della politica sia nazionale che internazionale.E tuttavia l'aumento dell'immigrazione e la rapida diffusione dell'informazione e persino della militanza potrebbero non essere sufficienti a far nascere movimenti globali. Sia la storia che la teoria dei movimenti sociali suggeriscono una certa prudenza. Le ragioni per cui si impone cautela nei confronti della versione forte della tesi della globalizzazione possono essere sintetizzate in due punti: in primo luogo, l'integrazione dell'economia mondiale non è un fenomeno interamente nuovo; in secondo luogo, l'espansione del capitalismo e dei mezzi di comunicazione e le ondate di immigrazione che ne sono state la conseguenza determinarono già nel XIX secolo la diffusione a livello mondiale di movimenti simili nella forma e con obiettivi analoghi (basti pensare alla III Internazionale creata da Lenin, o alla diffusione di forme analoghe di nazionalismo in tutto il mondo).
La teoria dei movimenti sociali dal canto suo, come abbiamo visto in precedenza, insegna che i movimenti sociali e politici non dipendono solo dagli interessi o dalle opportunità, ma devono basarsi su reti sociali locali e sulle opportunità politiche offerte dalla società all'interno della quale operano. Quanti ritengono che la globalizzazione porterà alla nascita di movimenti sociali transnazionali dovranno dimostrare che le reti di attivisti internazionali (e inevitabilmente distanti) hanno gli stessi effetti di quelle

faccia a-faccia, e sono in grado di creare identità collettive analoghe a quelle che sono state alla base dei movimenti sociali nazionali.

EGUAGLIANZA

Dizionario di filosofia (2009)

EGUAGLIANZA

Entrata nella cultura occidentale con lo stoicismo e soprattutto con il cristianesimo – che considera tutti gli uomini dotati della stessa dignità, in quanto figli di un medesimo Padre – l'idea che gli esseri umani siano uguali tra loro ha giocato un ruolo decisivo nelle vicende sociali e politiche soltanto a partire dal Seicento. I principali pensatori politici del 17° e 18° sec. – da Hobbes a Locke, da Rousseau a Kant – partono dall'ipotesi che gli uomini, nello stato di natura, siano liberi ed eguali e di conseguenza pongono l'origine dello Stato in un accordo volontario (il patto o contratto, ➔ contrattualismo) stipulato dagli individui stessi. Mentre per Platone e Aristotele esisteva una gerarchia naturale (fondata sull'intelligenza e sul sapere) tra chi è adatto al comando e chi è adatto all'obbedienza – gerarchia che durante il Medioevo si irrigidì nel criterio ereditario, fondato sulla nascita – per i moderni pensatori contrattualisti gli uomini dispongono di uguali diritti e di conseguenza l'ordine sociale e politico è qualcosa di 'artificiale', che gli individui costruiscono tramite accordi e in base alle loro convinzioni. Queste idee troveranno la loro realizzazione storica nelle due grandi rivoluzioni moderne, quella americana del 1776 e quella francese del 1789, i cui più famosi documenti si aprono proprio con un solenne richiamo all'idea di uguaglianza. All'inizio della Dichiarazione d'indipendenza americana (1776) troviamo un elenco di «verità» autoevidenti, la prima delle quali è «che tutti gli uomini sono creati uguali»; e nel primo articolo della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1789) viene proclamato il principio secondo il quale «gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti».

I diversi tipi di uguaglianza. Il principio dell'u. si rivelò ben presto suscettibile di diverse interpretazioni: esso poteva infatti essere invocato sul piano civile, come u. di fronte alla legge e nei diritti di libertà (garanzie giudiziarie, libertà di coscienza, libertà di iniziativa economica); oppure sul piano politico, come uguale partecipazione al potere tramite il diritto di voto, a prescindere dalla condizione economica; oppure, sul piano sociale, come u. nel possesso di risorse economiche. La richiesta dell'u. civile ha caratterizzato, tra 18° e 19° sec., i movimenti politici di ispirazione liberale, la cui principale preoccupazione era la tutela della libertà individuale da ogni forma di potere collettivo; l'u. politica – con la connessa richiesta del suffragio universale – è stata invece, nella seconda metà del 19° sec., la ragion d'essere dei movimenti democratici, i quali consideravano la partecipazione di tutti al potere politico (cioè l'autogoverno collettivo) la forma più alta di libertà; l'u. sociale, infine, è stata la bandiera dei movimenti socialisti, che hanno teorizzato – sino alla prima metà del 20° sec. – la scomparsa della proprietà privata e del libero mercato, nella convinzione che la vera libertà potesse scaturire soltanto dall'uguale possesso delle risorse economiche e non dal possesso di 'diritti astratti'. Tra questi diversi tipi di u. la differenza più grande è quella che separa l'u. formale da quella sostanziale. L'u. nei diritti civili e politici è un'u. formale, perché riguarda la sfera dei diritti e non quella dei beni; di conseguenza, è compatibile con un grado più o meno ampio di disuguaglianza sociale. Il fatto di essere uguali di fronte alla legge e nelle libertà individuali significa che ogni individuo non subisce discriminazioni e che dispone delle stesse facoltà: ma quanto ai risultati, sul piano sociale, questi dipenderanno dalle sue capacità e dal suo impegno. Anche l'u. politica non incide direttamente sulla sfera sociale, sebbene la partecipazione di tutti al voto (e quindi, indirettamente, alle decisioni legislative) possa far prevalere un orientamento favorevole all'intervento nella sfera economica e all'adozione di politiche di redistribuzione della ricchezza. L'u. sociale, invece, è un'u. di tipo sostanziale, giacché non riguarda i diritti, ma i bisogni, e si traduce nell'uguale distribuzione dei beni: poiché si tratta di una forma radicale di u., in questo caso si è soliti parlare di egualitarismo.

Diritti sociali e pari opportunità. Se per gran parte del 19° sec. lo scontro è stato soprattutto tra liberali e democratici (divisi dal tema del suffragio universale), nel 20° sec. lo scontro è stato tra liberali e democratici, da un lato, e socialisti e comunisti, dall'altro, divisi dal tema dei diritti civili, dei diritti politici e della libertà economica: dal punto di vista dei movimenti politici ispirati al marxismo, infatti, l'u. civile e politica era soltanto una

maschera degli interessi economici della borghesia, i quali determinano la più reale e oppressiva delle disuguaglianze. Nel corso del Novecento, tuttavia, sono sorte correnti di socialismo democratico o riformista, che non rifiutavano i diritti conquistati da liberali e democratici, ma pensavano piuttosto a integrarli con una serie di diritti e politiche sociali (diritti sindacali, istruzione, assistenza sanitaria e pensionistica, assegni di disoccupazione, servizi sociali), il cui scopo era correggere gli squilibri dell'economia di mercato e ridurre le disuguaglianze sociali. Per altro verso, anche nel pensiero liberale si è manifestata una maggiore sensibilità sociale, che si è concretata nel principio dell'eguaglianza delle opportunità, che mira (attraverso le borse di studio, i prestiti d'onore e altri strumenti) a dotare tutti gli individui delle stesse possibilità, cioè a uguagliare i punti di partenza. A partire dagli anni Sessanta del Novecento, il tema dell'u. ha giocato un ruolo decisivo nella questione femminile, ossia nella lotta per eliminare le discriminazioni e le disuguaglianze tra uomini e donne sul piano dei rapporti personali e dei ruoli pubblici. Il tema delle 'pari opportunità', in questo ambito, ha avuto in questi ultimi anni un grande risalto: sono sorte infatti apposite istituzioni il cui scopo è garantire, per le donne, uguali possibilità di carriera nel settore pubblico e privato e una maggiore presenza nella vita politica.

Enciclopedia del Novecento (1977)

di Norberto Bobbio

Eguaglianza

Sommario: 1. Eguaglianza e libertà. 2. Eguaglianza e giustizia. 3. Le situazioni di giustizia. 4. I criteri di giustizia. 5. La regola di giustizia. 6. L'eguaglianza di tutti. 7. L'eguaglianza di fronte alla legge. 8. L'eguaglianza giuridica. 9. L'eguaglianza delle opportunità. 10. L'eguaglianza di fatto. 11. L'egualitarismo. 12. L'egualitarismo e il suo fondamento. 13. Egualitarismo e liberalismo. 14. L'ideale dell'eguaglianza. ▫ Bibliografia.

1. Eguaglianza e libertà

L'eguaglianza, come valore supremo di una convivenza ordinata, felice e civile, e quindi, da un lato come aspirazione perenne degli uomini viventi in società e dall'altro come tema costante delle ideologie e delle teorie politiche, viene accoppiata spesso con la libertà. Come 'libertà' 'eguaglianza' ha prevalentemente nel linguaggio politico un significato

emotivo positivo, cioè designa qualche cosa che si desidera, anche se non mancano ideologie e dottrine autoritarie che pregiano più l'autorità che la libertà, e ideologie e dottrine inegualitarie che pregiano più la diseguaglianza che l'eguaglianza. Ma, per quel che riguarda il loro significato descrittivo, mentre rispetto al termine 'libertà' la difficoltà di stabilirlo sta soprattutto nella sua ambiguità, essendo che nel linguaggio politico di 'libertà' si parla almeno in due significati diversi, la difficoltà di stabilire il significato descrittivo di 'eguaglianza' sta soprattutto nella sua indeterminazione, cosicché il dire che due enti sono eguali senz'altra determinazione non significa nel linguaggio politico nulla, se non si specifica di quali enti si tratti e rispetto a che cosa siano eguali, cioè se non si sia in grado di rispondere alle due domande: a) 'eguaglianza tra chi?', e b) 'eguaglianza in che cosa?'

Più precisamente, mentre la libertà è una qualità o proprietà della persona (non importa se fisica o morale), e quindi i suoi diversi significati dipendono dal fatto che questa qualità o proprietà può essere riferita a diversi aspetti della persona, prevalentemente alla volontà o all'azione, l'eguaglianza è puramente e semplicemente un tipo di relazione formale, che può essere riempita dei più diversi contenuti. Tanto è vero che mentre 'X è libero' è una proposizione dotata di senso, 'X è eguale' è una proposizione senza senso, e anzi rinvia, per acquistare un senso, alla risposta alla domanda 'eguale a chi?'. Donde l'effetto irresistibilmente comico e, nell'intenzione dell'autore, satirico, del celebre motto orwelliano "Tutti sono eguali ma alcuni sono più eguali degli altri", mentre sarebbe perfettamente legittimo dire che in una società tutti sono liberi ma alcuni sono più liberi, perché vorrebbe dire semplicemente che tutti godono di certe libertà e un gruppo più ristretto di privilegiati gode inoltre di alcune libertà speciali.

D'altra parte, mentre è senza senso la proposizione 'X è eguale', è una proposizione sensata, anzi usatissima, ancorché estremamente generica 'tutti gli uomini sono eguali', proprio perché in tale contesto l'attributo dell'eguaglianza si riferisce non a una qualità dell'uomo in quanto tale, com'è o può essere in certi contesti la libertà, ma a un certo tipo di rapporto tra gli enti che fanno parte della categoria astratta 'umanità'. Il che può anche spiegare perché la libertà in quanto valore, cioè in quanto bene o fine da perseguire, sia di solito considerata un bene o un fine per un individuo o per un ente collettivo (gruppo, classe, nazione, Stato) concepito come un super-individuo, mentre l'eguaglianza è considerata come un bene o un fine per i singoli componenti di una totalità in quanto questi enti si trovino in un determinato tipo di rapporto tra loro. Prova ne sia che mentre la libertà è in genere un valore per l'uomo in quanto individuo, donde le teorie politiche fautrici della libertà, cioè liberali o libertarie, sono dottrine individualistiche, tendenti a vedere nella società piuttosto un aggregato d'individui che non una totalità, l'eguaglianza è un valore per

l'uomo in quanto ente generico, cioè in quanto è un ente appartenente a una determinata classe, che è appunto l'umanità, donde le teorie politiche propugnatrici di eguaglianza, o egualitarie, tendono a vedere nella società una totalità di cui occorre considerare quale tipo di rapporti esista o debba essere istituito tra le diverse parti del tutto. A differenza del concetto e del valore della libertà, il concetto e il valore dell'eguaglianza presuppongono per la loro applicazione la presenza di una pluralità di enti di cui si tratta di stabilire quale rapporto esista tra loro: mentre si può dire al limite che possa esistere una società in cui uno solo è libero (il despota), non avrebbe senso asserire che esiste una società in cui uno solo è eguale. L'unico nesso socialmente e politicamente rilevante tra libertà ed eguaglianza si riscontra là dove la libertà viene considerata come ciò in cui gli uomini, o meglio i membri di un determinato gruppo sociale, sono o debbono essere eguali, donde la caratteristica dei membri di questo gruppo di essere 'egualmente liberi' o 'eguali nella libertà': nessuna mighor riprova del fatto che la libertà è la qualità di un ente, l'eguaglianza un modo di stabilire un determinato tipo di rapporto tra gli enti di una totalità, anche se poi l'unica caratteristica comune di questi enti è il fatto di essere liberi.

2. Eguaglianza e giustizia

Mentre 'libertà' e 'eguaglianza' sono termini concettualmente e assiologicamente molto diversi, anche se spesso ideologicamente congiunti, il concetto e anche il valore dell'eguaglianza mal si distinguono dal concetto e dal valore della giustizia nella maggior parte delle sue accezioni, tanto che l'espressione 'libertà e giustizia' viene usata spesso come equivalente all'espressione 'libertà ed eguaglianza'.
Dei due significati classici di giustizia risalenti ad Aristotele, l'uno è quello che identifica 'giustizia' con 'legalità', onde si dice giusta l'azione compiuta in conformità delle leggi (non importa se siano leggi positive o naturali), giusto l'uomo che osserva abitualmente le leggi, e giuste le stesse leggi (per esempio le leggi umane) in quanto corrispondano a leggi superiori, come le leggi naturali o divine; l'altro è quello che identifica 'giustizia' per l'appunto con 'eguaglianza', onde si dice giusta un'azione, giusto un uomo, giusta una legge che istituisce o rispetta, una volta che è istituito, un rapporto di eguaglianza. L'opinione comune che ritiene di poter distinguere i due significati di giustizia riferendo il primo prevalentemente ad azione e il secondo prevalentemente a legge, onde un'azione è giusta in quanto è conforme a una legge e una legge è giusta in quanto è conforme al principio di eguaglianza, non è esatta: tanto nel linguaggio comune quanto in quello tecnico, si suole dire, senza che quest'uso susciti la minima confusione, che un uomo è giusto tanto perché è osservante della legge quanto perché è equanime, come, d'altra parte, che una legge è giusta tanto perché è egualitaria quanto perché è conforme a una legge superiore.

Non è difficile del resto ricondurre uno dei due significati all'altro: il punto di riferimento comune a entrambi è quello di ordine, o di equilibrio, o di armonia, o di concordia delle parti di un tutto. Sin dalle più antiche rappresentazioni della giustizia, questa è sempre stata raffigurata come la virtù o il principio che presiede all'ordinamento in un tutto armonico o equilibrato tanto delle società umane quanto del cosmo (l'ordine del cosmo, del resto, è concepito, nella concezione sociomorfica dell'universo, come una proiezione dell'ordine sociale): ora, affinché regni l'armonia nell'universo o nella civitas sono necessarie due cose, che ognuna delle parti abbia assegnato il proprio posto secondo ciò che le spetta, il che è l'applicazione del principio suum cuique tribuere, massima espressione della giustizia come eguaglianza; e che, una volta che a ogni parte è stato assegnato il proprio posto, l'equilibrio raggiunto sia mantenuto da norme universalmente rispettate. Così l'instaurazione di una certa eguaglianza tra le parti e il rispetto della legalità sono le due condizioni per l'istituzione e la conservazione dell'ordine o dell'armonia del tutto che è per chi si metta dal punto di vista della totalità, e non delle parti, il sommo bene. Queste due condizioni sono entrambe necessarie per attuare la giustizia, ma soltanto insieme sono anche sufficienti. In una totalità ordinata l'ingiustizia può essere introdotta sia dall'alterazione dei rapporti di eguaglianza sia dall'inosservanza delle leggi: l'alterazione dell'eguaglianza è una sfida alla legalità costituita così come l'inosservanza delle leggi stabilite è una rottura del principio di eguaglianza cui la legge si è ispirata. A ogni modo l'eguaglianza consiste soltanto in un rapporto: ciò che dà a questo rapporto un valore, cioè ne fa un fine umanamente desiderabile, è l'essere giusto. In altre parole, un rapporto di eguaglianza è un fine desiderabile nella misura in cui è considerato giusto, ove con 'giusto' s'intenda che tale rapporto ha in qualche modo a che vedere con un ordine da istituire o da restituire (una volta turbato), con un ideale di armonia delle parti di un tutto, perché, tra l'altro, solo un tutto ordinato ha la possibilità di sussistere in quanto tale. Appare quindi ancora una volta chiaro che la libertà è il valore supremo dell'individuo rispetto al tutto, la giustizia è il bene supremo del tutto in quanto composto di parti, o in altre parole, la libertà è il bene individuale per eccellenza e la giustizia è il bene sociale per eccellenza (in questo senso virtù sociale, come diceva Aristotele). Volendo coniugare i due valori supremi del vivere civile, l'espressione più corretta è 'libertà e giustizia' anziché 'libertà ed eguaglianza', dal momento che l'eguaglianza non è di per se stessa un valore ma è tale soltanto nella misura in cui sia una condizione necessaria se pur non sufficiente di quell'armonia del tutto, di quell'ordine delle parti, di quell'equilibrio interno di un sistema in cui consiste la giustizia.

3. Le situazioni di giustizia

Che due cose siano eguali tra loro non è né giusto né ingiusto, cioè non ha di per se stesso né socialmente né politicamente alcun valore. Mentre la giustizia è un ideale, l'eguaglianza è un fatto. Non è di per se stesso né giusto né ingiusto che due palle di biliardo siano perfettamente eguali tra loro. La sfera di applicazione della giustizia, ovvero dell'eguaglianza socialmente e politicamente rilevante, è quella dei rapporti sociali, o degli individui o gruppi tra loro, o degli individui col gruppo (e viceversa), secondo la distinzione tradizionale risalente ad Aristotele tra giustizia commutativa (che ha luogo nei rapporti tra le parti) e giustizia distributiva (che ha luogo nei rapporti tra il tutto e le parti o viceversa). Più specificamente, le situazioni in cui è rilevante che vi sia o non vi sia eguaglianza sono soprattutto due: a) quella in cui ci si trova di fronte a un'azione di dare (o fare), di cui si debba stabilire la corrispondenza antecedentemente con un avere o susseguentemente con un ricevere, onde la sequenza avere-dare-ricevere-avere; b) quella in cui ci si trova di fronte al problema di assegnare vantaggi o svantaggi, benefici o oneri, in termini giuridici diritti o doveri, a una pluralità di individui appartenenti a una determinata categoria. Nel primo caso la situazione è caratterizzata da un rapporto bilaterale e reciproco; nel secondo caso, da un rapporto multilaterale e unidirezionale. Nel primo caso il problema dell'eguaglianza si presenta come problema di 'equivalenza' di cose (ciò che si dà deve essere equivalente a ciò che si ha, ciò che si riceve a ciò che si ha); nel secondo, come problema di 'equiparazione' di persone (si tratta per esempio di equiparare nel rapporto tra coniugi la moglie al marito o nel rapporto di lavoro gli operai agli impiegati). Ognun vede la differenza tra l'eguaglianza che viene invocata quando si richiede che vi sia corrispondenza tra la merce e il prezzo e l'eguaglianza che viene invocata quando si chiede che i diritti (e i doveri) della moglie corrispondano a quelli del marito, oppure che lo stato giuridico degli operai sia equiparato a quello degli impiegati. Le due situazioni del resto corrispondono ai due tipi fondamentali di rapporti che è dato riscontrare in ogni sistema sociale, i rapporti di scambio e i rapporti di convivenza. Volendo dare un nome alle due situazioni di giustizia si può parlare nel primo caso di giustizia retributiva, nel secondo di giustizia attributiva.
Mentre non è possibile specificare ulteriormente i casi tipici di giustizia attributiva, tante e tanto imprevedibili sono le situazioni in cui si richiede un eguagliamento nei rapporti tra individui, i casi più tipici di giustizia retributiva, cioè di eguaglianza tra ciò che si dà (o si fa) e ciò che si riceve, sono i quattro seguenti: rapporto tra merce e prezzo, rapporto tra mercede e lavoro, rapporto tra danno e indennizzo, rapporto tra delitto e castigo. Di questi quattro casi i primi due sono di retribuzione di un bene con un bene, gli altri due, di un male con un male. Anche in questi casi il linguaggio comune riconosce il nesso tra i due concetti di giustizia e di eguaglianza, parlando rispettivamente di 'giusto prezzo', di 'giusto salario', di 'giusto

indennizzo', di 'giusta pena'.

4. I criteri di giustizia

Una volta delimitata la sfera di applicazione della giustizia come eguaglianza, non si è detto ancora nulla su ciò che distingue un'eguaglianza giusta da una ingiusta, che è poi la differenza essenziale in un discorso politico tra l'eguaglianza desiderabile e quella che non è tale. Non si è detto ancora nulla intorno a ciò che rende desiderabile che due cose o due persone siano eguali. A questo punto il problema dell'eguaglianza rinvia al problema dei cosiddetti criteri di giustizia, cioè a quei criteri che permettono di stabilire situazione per situazione in che cosa due cose o due persone debbano essere eguali affinché l'eguaglianza tra di loro possa essere considerata giusta. Due cose o due persone possono essere eguali o eguagliate sotto molti aspetti: la loro eguaglianza o il loro eguagliamento ha a che fare con la giustizia solo quando corrisponde a un determinato criterio (che viene chiamato criterio di giustizia), in base al quale si stabilisce quale degli aspetti debba essere considerato rilevante al fine di distinguere un'eguaglianza desiderabile da un'eguaglianza non desiderabile. Che il malum passionis sia eguale al malum actionis non è di per se stesso né giusto né ingiusto: diventa giusto se si elegge a criterio di giustizia penale il criterio dell'egual sofferenza, cioè se si accetta il principio che delitto e castigo debbano essere eguali nella sofferenza (rispettivamente procurata e subita). Se si adotta un altro criterio, per esempio quello che ispira la legge del taglione, secondo cui il castigo deve eguagliare il delitto non nella sofferenza, ma più rozzamente e materialmente nel tipo di mutilazione, l'eguagliamento del castigo al delitto avviene in modo diverso. Ancora più evidente è il caso del rapporto di eguaglianza tra lavoro e mercede: vi sono tanti modi di considerare la mercede corrispondente al lavoro, e quindi di ritener rispettato il rapporto di eguaglianza tra l'una e l'altro, quanti sono i criteri di retribuzione che vengono di volta in volta adottati, secondo le necessità, le ideologie e infiniti altri fattori. Che il salario debba corrispondere alla necessità della riproduzione della forza-lavoro, è un criterio retributivo che viene perfettamente soddisfatto quando sia rispettata l'eguaglianza fra l'ammontare di ciò che riceve l'operaio in cambio del suo lavoro e ciò che egli deve spendere per il suo sostentamento. Cambiando criterio, quel che era giusto col primo criterio diventa ingiusto col secondo.
Non vi è teoria della giustizia che non analizzi e discuta alcuni dei più comuni criteri di giustizia, che di solito vengono presentati come specificazioni della massima generalissima e vuota: 'a ciascuno il suo'. Per fare qualche esempio: 'a ciascuno secondo il merito', 'secondo la capacità', 'secondo il talento', 'secondo lo sforzo', 'secondo il lavoro', 'secondo il risultato', 'secondo il bisogno', 'secondo il rango', e via enumerando.

Nessuno di questi criteri ha valore assoluto né è perfettamente obiettivo, anche se vi siano situazioni in cui venga applicato prevalentemente l'uno piuttosto dell'altro: nella società familiare il criterio prevalente è quello del bisogno (e curiosamente anche nella società comunistica secondo Marx), nella scuola (quando abbia finalità essenzialmente selettive) il criterio del merito; in una società per azioni quello delle quote di proprietà; nella società leonina quello della forza (la comunità internazionale è in gran parte una società leonina), eccetera. Anche se la scelta di questo o quel criterio è in parte determinata dalla situazione obiettiva, dipende spesso, e talora in ultima istanza, sebbene non sempre consapevolmente, dalla concezione generale dell'ordine sociale, come dimostrano a sufficienza le dispute ideologiche se sia più giusta la società in cui a ciascuno sia dato secondo il merito o quella in cui a ciascuno sia dato secondo il bisogno. Nelle situazioni concrete i vari criteri sono spesso contemperati l'uno con l'altro: si pensi alla varietà di criteri con cui vengono selezionati di solito i concorrenti a concorsi di pubblico impiego, ove si mescolano, si sovrappongono e si confondono il criterio del merito con quello del bisogno, il criterio dell'anzianità con quello del rango. La massima 'a ciascuno il suo' non enuncia alcun criterio, ma li comprende di volta in volta e tollera tutti.

5. La regola di giustizia

Al di là delle due forme di giustizia retributiva e attributiva, esaminate nei capitoli precedenti, l'eguaglianza ha a che fare con la giustizia anche in un altro senso, cioè rispetto alla cosiddetta 'regola di giustizia'. Per 'regola di giustizia' s'intende la regola secondo cui si debbono trattare gli eguali in modo eguale e i diseguali in modo diseguale. Superfluo sottolineare quale sia l'importanza che assume una regola siffatta nei riguardi della determinazione della giustizia, concepita come il valore che presiede alla conservazione dell'ordine sociale. Ciò che invece conviene sottolineare è che alla regola di giustizia non si riduce sino ad esaurirsi, come in genere ritengono i giuristi, il problema della giustizia come valore sociale. La regola della giustizia infatti presuppone che siano già risolti i problemi che rientrano nella sfera della giustizia retributiva e della giustizia attributiva, presuppone cioè che siano già stati scelti i criteri per stabilire quando due cose debbono essere considerate equivalenti e quando due persone debbono essere considerate equiparabili. Solo dopo che questi criteri sono stati scelti, interviene la regola di giustizia a stabilire che vengano trattati nello stesso modo coloro che si trovano nella stessa situazione. Se non fosse stabilito in anticipo come debba essere trattata questa o quella categoria, non avrebbe senso alcuno affermare che gli appartenenti alla categoria debbono essere trattati in modo eguale. Chi confonde il problema o meglio i vari problemi della giustizia come eguaglianza con la regola di

giustizia non sembra rendersi conto che il primo compito di colui che opera per la giustizia è quello relativo al modo di trattare un determinato soggetto in un determinato rapporto, e che soltanto dopo avere stabilito il trattamento sorge l'esigenza di stabilire che l'egual trattamento venga riservato a coloro che si trovano nella stessa situazione. La regola di giustizia insomma riguarda il modo con cui il principio di giustizia dev'essere applicato: è stata chiamata infatti correttamente la giustizia nell'applicazione (s'intende nell'applicazione del principio di giustizia accolto ovvero, poiché questo o quel principio di giustizia costituiscono generalmente il contenuto di leggi, nell'applicazione della legge). Da questo punto di vista il rapporto tra la giustizia retributiva e attributiva e la regola di giustizia può essere precisato in questo modo: la prima è costitutiva o ricostitutiva dell'eguaglianza sociale; la seconda tende a mantenerla nei modi e nelle forme in cui è stata stabilita. Poiché la regola di giustizia non dice quale sia il trattamento migliore ma si limita a richiedere l'applicazione eguale di un determinato trattamento qualunque esso sia, viene chiamata anche giustizia formale, in quanto prescinde completamente da qualsiasi considerazione del contenuto. Si può dare il caso, e si dà infatti frequentemente in ogni ordinamento giuridico ove le norme invecchiano e diventano ingiuste, che una norma ingiusta venga applicata giustamente, e non è certo l'applicazione ingiusta che vi pone rimedio ma se mai soltanto la disapplicazione.

Pur avendo un valore subordinato al valore instaurato dalla giustizia retributiva e attributiva, anche la giustizia formale ha di per se stessa, cioè indipendentemente dal valore di giustizia della norma, e pur nel caso di norma ingiusta, un valore sociale, che è quello di garantire l'ordine vecchio sino a che non sarà sostituito dal nuovo. Ha anche la funzione di rendere meno urtante l'ingiustizia in quanto condivisa ('mal comune mezzo gaudio'). Si può ancora osservare che lo strumento più idoneo a far rispettare la regola di giustizia è l'emanazione, da parte di colui che detiene in una determinata società il potere legislativo, di norme generali e astratte che stabiliscano come debba essere trattata un'intera categoria di soggetti. Qualora vi siano norme siffatte, e la maggior parte delle leggi formali sono tali, il rispetto della regola di giustizia, cioè della giustizia formale, si risolve puramente e semplicemente nell'applicazione scrupolosa e imparziale della legge: applicando infatti una legge scrupolosamente e imparzialmente a tutti i soggetti che rientrano nella categoria dalla legge regolata e secondo il trattamento previsto, si osserva anche la regola della giustizia che vuole siano trattati in modo eguale gli eguali. Da questo punto di vista l'applicazione della regola di giustizia è la stessa cosa del rispetto della legalità, anche se non bisogna confondere l'attuazione della regola di giustizia attraverso il rispetto della legalità, da un lato, con la giustizia come legalità, cui abbiamo accennato nel cap. 2, e, dall'altro, col principio di legalità il quale è posto a difesa non dell'eguaglianza ma della certezza

del diritto. La regola di giustizia richiede per la sua applicazione la virtù dell'imparzialità nei riguardi dei destinatari della legge, il principio di legalità piuttosto quella della lealtà nei riguardi del legislatore.

6. L'eguaglianza di tutti

Contrariamente a quello che si potrebbe desumere da ciò che si è detto sin qui sul rapporto tra giustizia ed eguaglianza in cui 'giustizia' è sempre apparso come termine assiologicamente significante ed 'eguaglianza' come termine assiologicamente neutrale, oltre che descrittivamente indeterminato, nel dibattito politico l'eguaglianza costituisce un valore, anzi uno dei valori fondamentali cui le filosofie e le ideologie politiche di tutti i tempi si sono ispirate. Ma ciò dipende dal fatto che in tutti i contesti in cui l'eguaglianza viene invocata (e naturalmente anche in quelli in cui viene condannata), l'eguaglianza di cui si tratta è sempre un'eguaglianza determinata o secundum quid, che riceve il suo contenuto assiologicamente rilevante proprio da quel quid che ne specifica il significato.
Certamente, una delle massime politiche più cariche di significato emotivo è quella che proclama l'eguaglianza di tutti gli uomini, la cui formulazione più corrente è la seguente: 'Tutti gli uomini sono (o nascono) eguali'. Questa massima corre e ricorre entro l'ampio arco di tutto il pensiero politico occidentale, dagli stoici al cristianesimo primitivo, per rinascere con nuovo vigore durante la Riforma, assumere forma filosofica in Rousseau e nei socialisti utopisti, ed essere espressa in forma di vera e propria regola giuridica nelle dichiarazioni dei diritti dalla fine del Settecento a oggi. Ma di solito non si pone mente al fatto che ciò che attribuisce una carica emotiva positiva all'enunciazione, che in quanto proposizione descrittiva o è troppo generica o addirittura falsa, non è la proclamata eguaglianza ma l'estensione dell'eguaglianza a 'tutti'. Non può sfuggire infatti il significato polemico e rivoluzionario di questo 'tutti', che viene contrapposto a situazioni o ordinamenti in cui non tutti, anzi pochi o pochissimi, fruiscono di beni e diritti, di cui gli altri sono privi. In altre parole, il valore della massima sta non nel fatto che evochi il fantasma dell'eguaglianza, che ha sempre rotto il sonno dei potenti, ma nel fatto che l'eguaglianza evocata, di qualsivoglia natura essa sia, dovrebbe valere per tutti, dove per 'tutti' non è detto s'intenda la totalità degli uomini, perché basta s'intenda la totalità degli appartenenti a un determinato gruppo sociale, purché questo gruppo sia più esteso di quello che ha detenuto sinora il potere. Inoltre, poiché, come si è detto, una qualsiasi massima di giustizia deve rispondere a entrambe le domande dell''eguaglianza fra chi' e dell''eguaglianza in che cosa' per avere un contenuto specifico, va osservato che la massima dell'eguaglianza di tutti risponderebbe apparentemente solo alla prima domanda se la s'interpretasse

letteralmente. In realtà il significato assiologico della massima dipende anche dalla qualità, sebbene sottintesa, rispetto alla quale si chiede che gli uomini, tutti gli uomini, siano considerati eguali. In nessuna delle accezioni storicamente importanti la massima può essere interpretata come richiedente che 'tutti' gli uomini siano eguali in 'tutto'.
L'idea che la massima esprime è che gli uomini siano considerati eguali e trattati da eguali rispetto a quelle qualità che secondo le diverse concezioni dell'uomo e della società costituiscono l'essenza dell'uomo, la natura umana distinta dalla natura degli altri esseri, come il libero uso della ragione, la capacità giuridica, la libertà di possedere, la 'dignità sociale' (come recita l'art. 3 della Costituzione italiana), o, più brevemente, la 'dignità' (come recita l'art. 1 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo) e via discorrendo. In questo senso la massima non ha un significato univoco ma ha tanti significati quante sono le risposte alla domanda: 'tutti eguali, sì, ma in che cosa?'. Una volta interpretato il suo significato specifico attraverso l'analisi delle idee morali, sociali e politiche della dottrina che l'ha formulata, il suo significato emotivo dipende proprio dal valore che ogni dottrina attribuisce a quella qualità rispetto a cui si esige che gli uomini siano trattati in modo eguale. Anche il campione dell'egualitarismo, J.-J. Rousseau, non chiede che affinché sia instaurato il regno dell'eguaglianza tutti gli uomini siano eguali in tutto: all'inizio del Discorso sull'origine dell'ineguaglianza tra gli uomini distingue le diseguaglianze naturali da quelle sociali, quelle prodotte dalla natura e in quanto tali benefiche, o per lo meno moralmente indifferenti, e quelle sociali prodotte da quel groviglio di rapporti di dominio economico, spirituale e politico, di cui è intessuta la civiltà umana. Ciò cui egli mira è l'eliminazione delle seconde, non delle prime. In uno dei passi decisivi del Contratto sociale scrive: "Invece di distruggere l'eguaglianza naturale, il patto fondamentale sostituisce al contrario un'eguaglianza morale e legittima a quanto la natura aveva potuto mettere d'ineguaglianza fisica tra gli uomini" (I, 9).

7. L'eguaglianza di fronte alla legge

Delle varie determinazioni storiche della massima proclamante l'eguaglianza di tutti gli uomini, l'unica universalmente accolta, quale che sia il tipo di costituzione in cui è inserita e quale che sia l'ideologia che vi è sottintesa, è quella che afferma che 'tutti gli uomini sono eguali di fronte alla legge', o, con altra formulazione, 'la legge è eguale per tutti'. Il principio è antichissimo e non può non essere ricollegato, anche se il collegamento è infrequente, al concetto classico dell''isonomia', che è concetto fondamentale, oltre che ideale primario, del pensiero politico greco, come risulta a meraviglia illustrato da queste parole di Euripide: "Nulla v'è per una città più nemico d'un tiranno, quando non vi sono

anzitutto leggi generali, e un uomo solo ha il potere, facendo la legge egli stesso a se stesso; e non v'è affatto eguaglianza. Quando invece ci sono leggi scritte, il povero e il ricco hanno eguali diritti" (Supplici, 429-434). Modernamente il principio si trova enunciato nelle Costituzioni francesi del 1791, del 1793 e del 1795; poi via via nell'art. 1 della Carta del 1814, nell'art. 6 della Costituzione belga del 1830, nell'art. 24 dello Statuto albertino. Mentre il XIV emendamento della Costituzione degli Stati Uniti (1868) vuole assicurare a ogni cittadino "l'eguale protezione delle leggi", il principio viene ripreso e ripetuto, nel primo dopoguerra, tanto dall'art. 109, comma 1, della Costituzione di Weimar (1919), quanto dall'art. 7, comma 1, della Costituzione austriaca (1920); nel secondo dopoguerra, per fare esempi tratti da costituzioni ispirate a diverse ideologie, tanto dall'art. 71 della Costituzione bulgara (1947) quanto dall'art. 3 della Costituzione italiana (1948).

Nonostante la sua universalità, anche questo principio è tutt'altro che chiaro e ha dato luogo a diverse interpretazioni. Prescindo in questa sede dalla disputa, che interessa più propriamente la teoria giuridica, circa l'efficacia del principio: se cioè esso sia rivolto ai giudici o anche al legislatore. Nel primo caso non aggiungerebbe nulla alla regola di giustizia che prescrive l'imparzialità nel giudizio; nel secondo caso finisce per cambiare completamente natura, perché da principio che prescrive l'eguaglianza 'di fronte' alla legge si trasformerebbe in un principio del tutto diverso e ben più pregnante che prescrive l'eguaglianza 'nella' legge.

Il principio ha prima di tutto un significato storico. Ma per intenderne il significato storico, bisogna ricollegarlo non tanto a quello che afferma quanto a quello che nega, bisogna cioè intenderne il valore polemico.

Il bersaglio principale dell'affermazione che tutti sono eguali di fronte alla legge è lo Stato di ordini o di ceti, quello Stato in cui i cittadini sono divisi in categorie giuridiche diverse e distinte, disposte in ordine gerarchico rigido, onde le superiori hanno privilegi che le inferiori non hanno, e queste hanno al contrario oneri da cui quelle sono esenti: il passaggio dallo Stato per ordini allo Stato liberale borghese risulta chiaro a chi consideri la differenza tra il Codice prussiano del 1794 che contempla tre ordini in cui è divisa la società civile, i contadini, i borghesi e la nobiltà, e il Codice napoleonico del 1804, dove vi sono soltanto cittadini. Nel Preambolo della Costituzione francese del 1791 si legge che i costituenti hanno voluto abolire "irrevocabilmente le istituzioni che ferivano la libertà e l'eguaglianza dei diritti", e tra queste istituzioni sono annoverate tutte quelle che avevano caratterizzato il regime feudale. La frase con cui il Preambolo si chiude, "Non vi sono più per alcuna parte della nazione, né per alcun individuo, alcun privilegio o eccezione al diritto comune di tutti i Francesi", illustra a contrario, meglio di qualsiasi commento, il significato del principio dell'eguaglianza di fronte alla legge. Ovunque all'enunciazione del principio seguano una o più specificazioni del contenuto, il valore polemico risulta

evidente. Nell'art. 24 dello Statuto albertino all'enunciazione del principio segue questa precisazione: "Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili e militari, salvo le eccezioni determinate dalle Leggi". Nulla di più storicamente condizionato che l'ammissibilità alle cariche civili e militari (perché no, all'istruzione e ai diritti politici?): ciò contro cui questa prescrizione reagisce è la discriminazione in base alla nascita (il principio aristocratico), e non contro altre forme di discriminazione.
Se si prescinde da questo significato polemico, espresso o tacito, che occorre di volta in volta rilevare, il principio dell'eguaglianza di fronte alla legge è anch'esso, come tutte le formule egualitarie, estremamente generico. La communis opinio infatti lo interpreta come prescrivente l'esclusione di ogni discriminazione arbitraria sia da parte del giudice sia da parte del legislatore, ove per 'discriminazione arbitraria' s'intenda una discriminazione introdotta o non eliminata senza una giustificazione, più brevemente una discriminazione non giustificata (e in questo senso 'ingiusta'). Ma basta addurre ragioni perché una discriminazione possa considerarsi giustificata? Qualsiasi ragione o non piuttosto certe ragioni piuttosto che certe altre? Ma in base a quali criteri si distinguono le ragioni valide da quelle invalide? Esistono criteri oggettivi, criteri cioè che riposino sulla cosiddetta 'natura delle cose'? L'unica risposta che si possa dare a queste domande è che vi sono, tra gli individui umani, differenze rilevanti e differenze irrilevanti rispetto al loro inserimento in questa o quella categoria. Ma questa distinzione non coincide con la distinzione tra differenze obiettive e non obiettive: tra Bianchi e Negri, tra uomini e donne vi sono certo differenze obiettive, ma non è detto che siano anche rilevanti. La rilevanza o l'irrilevanza è stabilita in base a scelte di valore e quindi in quanto tale è storicamente condizionata. Basta considerare le giustificazioni che sono state addotte di volta in volta per i successivi allargamenti dei diritti politici, per rendersi conto che una differenza ritenuta rilevante in un determinato periodo storico (per escludere certe categorie di persone dai diritti politici) non è più stata considerata rilevante in un periodo successivo.

8. L'eguaglianza giuridica

Occorre ulteriormente distinguere l'eguaglianza di fronte alla legge dall'eguaglianza di diritto, dall'eguaglianza nei diritti (o dei diritti, secondo le diverse formulazioni), e dall'eguaglianza giuridica. L'espressione 'eguaglianza di diritto' viene usata in contrapposizione a 'eguaglianza di fatto', e corrisponde quasi sempre alla contrapposizione tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale o materiale, su cui si veda oltre (v. sotto, cap. 10). L'eguaglianza nei diritti (o dei diritti) significa qualcosa di ben di più che la mera eguaglianza di fronte alla legge come esclusione da

ogni discriminazione non giustificata: significa l'eguale godimento da parte dei cittadini di alcuni diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, come risulta da alcune celebri formulazioni: "Gli uomini nascono e rimangono liberi ed eguali nei diritti" (Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, 1789), "Tutti gli uomini nascono liberi ed eguali in dignità e diritti" (Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1948). La differenza tra eguaglianza di fronte alla legge ed eguaglianza nei diritti è sottolineata in alcune formulazioni, come quella dell'art. 21 della Costituzione iugoslava in cui si dice che gli uomini sono eguali "dinanzi alla legge e nei diritti". Mentre l'eguaglianza di fronte alla legge è soltanto una forma specifica e storicamente determinata di eguaglianza di diritto o dei diritti (per es. nel diritto di tutti di accedere alla giurisdizione comune, o alle principali cariche civili e militari, indipendentemente dalla nascita), l'eguaglianza nei diritti comprende, oltre il diritto di essere considerati eguali di fronte alla legge, tutti i diritti fondamentali enumerati in una costituzione, quali sono i diritti civili e politici, generalmente proclamati (il che non vuol dire riconosciuti di fatto) in tutte le costituzioni moderne. Infine, per eguaglianza giuridica s'intende di solito l'eguaglianza in quel particolare attributo che fa di ogni membro di un gruppo sociale, anche dell'infante, un soggetto giuridico, cioè un soggetto dotato di capacità giuridica. Mentre l'eguaglianza nei diritti ha un ambito più vasto dell'eguaglianza di fronte alla legge, l'eguaglianza giuridica ha un ambito più ristretto: il bersaglio polemico del principio dell'eguaglianza di fronte alla legge è originariamente, come si è detto, la società di ceti, mentre il bersaglio polemico dell'eguaglianza giuridica è la società schiavistica, cioè quella società in cui non tutti i suoi membri sono perso- ne giuridiche. In una società di ceti tutti sono soggetti di diritto, hanno capacità giuridica, anche se non tutti sono eguali di fronte alla legge (nel senso che ogni ordine è regolato da leggi diverse), e a maggior ragione non tutti sono eguali nei diritti fondamentali.

9. L'eguaglianza delle opportunità

Discorso non molto diverso è da farsi rispetto all'altro principio di eguaglianza che viene considerato uno dei cardini dello Stato di democrazia sociale, così come il principio dell'eguaglianza di fronte alla legge ha rappresentato uno dei cardini dello Stato liberale: il principio dell'eguaglianza delle opportunità, o delle chances, o dei punti di partenza. Anche questo principio non è meno generico del precedente, qualora non ne venga precisato il contenuto con riferimento a situazioni specifiche e storicamente determinate. Di per se stesso il principio dell'eguaglianza delle opportunità astrattamente considerato non è nulla di particolarmente nuovo: esso non è altro che l'applicazione della regola di giustizia a una situazione in cui vi siano più persone in competizione tra loro per il

raggiungimento di un obiettivo unico, cioè di un obiettivo che non può essere raggiunto che da uno dei concorrenti (come il successo in una gara, la vittoria in un gioco o in un duello, la vincita di un concorso e così via). Non vi è nulla di particolarmente progressivo o regressivo nel fatto che i giocatori di scopa o di tarocchi abbiano in partenza lo stesso numero di carte o i giocatori di scacchi lo stesso numero e lo stesso tipo di pedine, che i duellanti siano forniti della stessa arma, i corridori partano dalla stessa linea, o i partecipanti a un concorso abbiano lo stesso titolo di studio, debbano portare all'esame gli stessi libri, siano tutti quanti messi nella condizione di non conoscere il tema che dovranno svolgere.
Ciò che ancora una volta fa di questo principio un principio innovatore negli Stati socialmente ed economicamente avanzati è il fatto che esso sia stato enormemente esteso per effetto del prevalere di una concezione conflittualistica globale della società, per cui tutta intera la vita sociale viene considerata un'immensa gara per il conseguimento di beni scarsi. Questa estensione è avvenuta almeno in due direzioni: a) nel richiedere che l'eguaglianza dei punti di partenza venga applicata a tutti i membri del gruppo sociale senza alcuna distinzione di religione, di razza, di sesso, di classe, ecc.; b) nel comprendere tra le situazioni in cui la regola deve essere applicata situazioni economicamente e socialmente ben altrimenti importanti che non siano quelle dei giochi o dei concorsi, e tali sono, per fare qualche esempio, la gara per il possesso dei beni materiali, per il raggiungimento di mete particolarmente desiderabili da tutti gli uomini, per il diritto di esercitare certe professioni. In altre parole, il principio dell'eguaglianza delle opportunità elevato a principio generale mira a mettere tutti i membri di quella determinata società nella condizione di partecipare alla gara della vita, o per la conquista di ciò che è vitalmente più significativo, partendo da posizioni eguali. Superfluo aggiungere che, quali siano da considerare le posizioni di partenza eguali, quali le condizioni sociali e materiali che permettano di considerare i concorrenti eguali, varia da società a società. Basta porsi domande di questo genere: è sufficiente il libero accesso a scuole eguali? Ma quali scuole, di quale grado, sino a quale anno di età? Poiché alla scuola si accede dalla vita familiare, non sarà necessario eguagliare le condizioni di famiglia in cui ciascuno si trova a vivere sin dalla nascita? Dove ci si ferma? Non è superfluo invece richiamare l'attenzione sul fatto che proprio allo scopo di mettere individui diseguali per nascita nelle stesse condizioni di partenza, può essere necessario favorire i più disagiati o sfavorire i più agiati, cioè introdurre artificialmente, ovvero imperativamente, discriminazioni altrimenti non esistenti, come avviene del resto in certe gare sportive in cui ai concorrenti meno provetti viene assicurato un certo vantaggio nei riguardi dei più provetti. In tal modo una diseguaglianza diventa strumento di eguaglianza per il semplice motivo che corregge una diseguaglianza precedente; cosicché la nuova eguaglianza è il risultato del pareggiamento di due

diseguaglianze.

10. L'eguaglianza di fatto

Dal principio dell'eguaglianza di fronte alla legge e da quello dell'eguaglianza delle opportunità si distingue l'esigenza o l'ideale dell'eguaglianza reale o sostanziale o, come si legge nella Costituzione italiana, "di fatto". Che cosa s'intenda genericamente per 'eguagiianza di fatto' è abbastanza chiaro: s'intende l'eguaglianza rispetto ai beni materiali, o eguaglianza economica, la quale si viene così a distinguere dall'eguaglianza formale o giuridica, e dall'eguaglianza delle opportunità o sociale. È tutt'altro che chiaro, invece, anzi è molto controverso, quali siano le forme e i modi specifici con cui questa eguaglianza si ritiene possa essere pretesa o attuata. Eguaglianza rispetto ai beni materiali. Ma quali beni? E perché no, anche i beni spirituali o intellettuali? Se si definiscono i beni rispetto ai bisogni che essi tendono a soddisfare, la domanda intorno alla determinazione di ciò che è un bene e di ciò che non lo è rinvia alla domanda intorno alla determinazione di quali siano i bisogni degni di essere soddisfatti e nei riguardi dei quali si considera 'giusto' che gli uomini siano eguali. Tutti i bisogni o soltanto alcuni? E poiché non sembra si possa rispondere 'tutti' - e neanche il più conseguente e fanatico egualitario ha mai dato una simile risposta - qual è il criterio in base al quale si possono distinguere bisogni meritevoli e bisogni immeritevoli di essere soddisfatti? Forse il criterio dell'utilità sociale, per cui si distinguono bisogni socialmente utili e bisogni socialmente nocivi? O il criterio, ancora più vago, della corrispondenza alla 'natura', onde si distinguono bisogni naturali da bisogni artificiali, bisogni spontanei da bisogni provocati dai produttori di beni di consumo? Il bisogno di ascoltare una sinfonia di Beethoven è naturale o artificiale, spontaneo o provocato? E quello di andare in vacanza, o di portare scarpe, o di leggere il giornale? Da questo punto di vista nulla di più indeterminato della formula 'a ciascuno secondo i suoi bisogni', usata anche da Marx, e poi diventata l'ideale-limite della società comunista, nel suo scritto Critica al programma di Gotha.
Una volta determinata la natura dei beni rispetto ai quali gli uomini dovrebbero essere eguali, il problema dell'eguaglianza non è ancora risolto: occorre anche stabilire in quali modi gli uomini entrino e rimangano in rapporto con questi beni. È necessario il possesso o è sufficiente l'uso? È sufficiente il godimento o è necessaria la disponibilità? O vi è ancora un'altra distinzione da fare, tra un tipo di beni, come gli strumenti di produzione, di cui basta l'uso eguale, e altri beni come i prodotti di cui è lecito anche il possesso individuale ed eventualmente anche la libera disposizione? In terzo luogo, non sembra che chi sostiene una dottrina egualitaria possa sfuggire a una ulteriore domanda: dopoché è stato determinato il tipo di beni di cui è rilevante l'eguaglianza affinché una

società possa essere considerata giusta, dopoché è stato stabilito il tipo di rapporto che deve sussistere tra i membri del gruppo e questi beni, affinché l'eguaglianza sostanziale sia assicurata, l'eguaglianza invocata sarà assoluta o relativa? O per riprendere la nota distinzione aristotelica, aritmetica o geometrica? In altre parole, i beni da distribuire saranno distribuiti secondo la formula 'a ciascuno in parti eguali' oppure secondo la formula 'a ciascuno in proporzione di...', cioè con una formula che permetta una diversa distribuzione secondo il diverso grado con cui ogni individuo possiede il requisito richiesto? Nulla impedisce che venga considerata egualitaria una dottrina che difende una formula di eguaglianza proporzionale. È da notare infine che tra gli stessi principî di giustizia comunemente considerati alcuni sono più egualitari di altri: un principio è tanto più egualitario quanto minori si presume siano le differenze tra gli uomini rispetto al criterio adottato. Il principio 'a ciascuno secondo il bisogno' è considerato fra tutti il principio più egualitario (non per nulla vi si ispira la dottrina comunistica), perché si ritiene che gli uomini siano più eguali tra loro (o meno diversi) rispetto ai bisogni che non, per esempio, rispetto alle capacità. Dal che segue che il carattere egualitario di una dottrina non sta nella richiesta che tutti siano trattati in modo eguale rispetto ai beni rilevanti, ma che il criterio in base al quale questi beni vengono distribuiti sia esso stesso massimamente egualitario. Ma vi è poi un criterio, se non oggettivo per lo meno comunemente condiviso, per distinguere i principi di giustizia in base al loro maggiore o minore egualitarismo? Ancora una domanda cui non sembra facile dare una risposta univoca. Del resto, se la determinazione di ciò che devesi intendere per eguaglianza sostanziale non sollevasse tante domande, non sarebbero state proposte lungo tutto il corso storico che ci è noto tante forme diverse di dottrine egualitarie, spesso in conflitto tra loro, e, poiché l'egualitarismo è l'aspetto più costante e caratterizzante delle dottrine comunistiche e socialistiche, non ci troveremmo di fronte a tanti diversi comunismi e socialismi, di cui alcuni totalmente, altri parzialmente, alcuni assolutamente, altri relativamente, egualitari.

11. L'egualitarismo

A ogni modo, quali che siano le differenze specifiche, ciò che caratterizza le ideologie egualitarie rispetto a tutte le altre ideologie sociali, che pur ammettono o esigono questa o quella forma particolare di eguaglianza, è la 'richiesta dell'eguaglianza sostanziale, in quanto distinta dall'eguaglianza dinanzi alla legge e dall'eguaglianza delle opportunità. Come sarebbe ambiguo definire il liberalismo la dottrina che pregia su tutti i valori il valore della libertà, sino a che non si definisca quali sono le libertà che formano generalmente il contenuto minimo della dottrina liberale (e sono le libertà personali e civili), così sarebbe generico definire l'egualitarismo la

dottrina che pregia su tutti i valori il valore dell'eguaglianza, sino a che non si determini di quale eguaglianza si tratti, e in quale misura debba venire applicata. Si è già detto che, per determinare il significato specifico di un rapporto di eguaglianza, occorre rispondere almeno a due domande: 'eguaglianza tra chi?', ed 'eguaglianza in che cosa?'. Limitando il criterio di specificazione alla coppia tutto-parte, le risposte possibili sono quattro: a) eguaglianza fra tutti in tutto; b) eguaglianza fra tutti in qualche cosa; c) eguaglianza fra alcuni in tutto; d) eguaglianza fra alcuni in qualche cosa. L'ideale-limite dell'egualitarismo si riconosce nella prima risposta: eguaglianza di tutti gli uomini sotto tutti gli aspetti. Ma appunto si tratta di un ideale-limite praticamente irraggiungibile. Si può tutt'al più ridefinire l'egualitarismo come la tendenza al raggiungimento di questo ideale per successive approssimazioni. Storicamente, una dottrina egualitaria è una dottrina che sostiene l'eguaglianza per il maggior numero di uomini nel maggior numero di aspetti. Dal momento che l'eguaglianza assoluta intesa come l'eguaglianza di tutti in tutto è un ideale-limite cui si può tendere con successive approssimazioni, è lecito parlare di dottrine più egualitarie di altre. Di egualitarismo parziale o limitato si può parlare invece a proposito di dottrine che sostengono l'eguaglianza in tutto limitatamente a una categoria di persone, come è la dottrina platonica nei riguardi della classe dei guerrieri, o come sono alcune regole di ordini religiosi. S'intende che l'egualitarismo parziale o limitato è peffettamente compatibile con una concezione inegualitaria dell'intera società. Le altre due possibili risposte, l'eguaglianza di tutti in qualcosa, e l'eguaglianza di alcuni (appartenenti a una determinata categoria) in qualche cosa possono dirsi richieste egualitarie solo se eliminano una diseguaglianza precedente. Così si chiama egualitaria una legge che estenda il suffragio alle donne, o un'altra che elimini una discriminazione razziale. Ma né la prima né la seconda risposta sono tipiche di una concezione egualitaria della società; isolatamente considerate, non possono dirsi risposte determinanti di nessuna forma storica di egualitarismo. La richiesta dell'eguaglianza giuridica, intesa come eguaglianza di tutti nella capacità giuridica, è certo una richiesta egualitaria rispetto alla situazione in cui gli uomini si dividevano in liberi e in schiavi; ma è il portato dell'ideologia liberale, non ancora di un'ideologia egualitaria.
Ciò che contraddistingue le ideologie egualitarie è generalmente l'accento posto sull'uomo come essere 'generico', cioè come essere appartenente a un determinato genus, e quindi sulle caratteristiche comuni a tutti gli appartenenti al genus, piuttosto che sui caratteri individuali per cui un uomo si distingue dall'altro (che è al contrario ciò che contraddistingue le dottrine liberali), non importa poi se l'accento cada sulle caratteristiche negative dell'uomo ('gli uomini sono tutti peccatori') oppure su quelle positive ('l'uomo è un animale naturalmente socievole'). Di questa comune natura degli uomini si è data storicamente un'interpretazione religiosa - gli

uomini sono tra loro fratelli in quanto figli dello stesso Padre - e un'interpretazione filosofica, che si fonda generalmente sulla concezione di una eguaglianza sostanziale primitiva, o 'naturale', corrotta e pervertita dalle istituzioni sociali che hanno introdotto e perpetuato la diseguaglianza tra ricchi e poveri, tra governanti e governati, tra classe dominante e classe dominata. Spesso nella stessa dottrina egualitaria si ritrovano mescolate e rafforzantisi l'una con l'altra entrambe le interpretazioni: l'appello religioso procede di pari passo con l'argomento filosofico, l'ideale della rigenerazione con quello della rivoluzione sociale. Secondoché l'accento venga posto sulle diseguaglianze economiche o su quelle politiche, e quindi il fine ultimo dell'eguaglianza venga perseguito attraverso l'eliminazione della proprietà privata o attraverso l'eliminazione del potere politico, le dottrine egualitarie si distinguono in socialistiche (o comunistiche) e anarchiche. Le prime perseguono l'eguaglianza politica attraverso quella economica, le seconde percorrono il cammino inverso.

12. L'egualitarismo e il suo fondamento

Se è vero che storicamente il punto di partenza delle dottrine egualitarie è prevalentemente la considerazione della comune natura degli uomini, questo punto di partenza non è logicamente sufficiente a giustificare il principio fondamentale dell'egualitarismo, secondo cui tutti o quasi tutti gli uomini debbono essere trattati in modo eguale in tutti o quasi tutti gli aspetti. Pure ammesso che sia fattualmente vero che tutti gli uomini sono eguali, o per lo meno sono più eguali che diseguali, non ne discende, per la inderivabilità di una proposizione normativa da una proposizione descrittiva, che tutti gli uomini debbano essere trattati in modo eguale. Questo principio etico fondamentale deriva non già dalla pura e semplice constatazione che gli uomini sono di fatto eguali, ma dalla valutazione positiva di questo fatto, cioè dal giudizio di valore: 'l'eguaglianza (la maggior possibile eguaglianza) tra gli uomini è desiderabile'. Prova ne sia che una dottrina inegualitaria come quella hobbesiana, che considera come scopo supremo degli uomini viventi in società non la maggior eguaglianza possibile, ma esclusivamente la pace sociale, e fonda quest'ultima proprio sulla rinuncia all'eguaglianza naturale e sulla costituzione di un ordinamento in cui viene tracciata una netta linea di demarcazione tra coloro che hanno il dovere di comandare e coloro che hanno il solo diritto di ubbidire, parte dalla constatazione che gli uomini nello stato di natura sono eguali. Ma, a differenza dei teorici dell'egualitarismo, Hobbes non dà un giudizio di valore positivo dell'eguaglianza naturale; anzi considera l'eguaglianza materiale degli uomini quale si riscontra nello stato di natura una delle cause del bellum omnium contra omnes, che rende intollerabile la permanenza in quello stato e costringe gli uomini a dar vita alla società civile. La maggior parte dei teorici dell'egualitarismo e Hobbes partono

dalla stessa verità di fatto, ma arrivano a conseguenze pratiche opposte perché valutano quella stessa realtà di fatto in modo opposto; le conseguenze pratiche opposte derivano infatti non dalla constatazione ma dalla valutazione.
A rigore, la constatazione dell'eguaglianza naturale degli uomini non solo non è sufficiente a fondare l'egualitarismo ma non è neppure necessaria. Si può benissimo considerare la massima eguaglianza come un bene degno di essere perseguito senza peraltro prendere le mosse dalla constatazione di un'eguaglianza naturale o primitiva o originaria degli uomini. Il marxismo è una dottrina egualitaria, che ha ormai abbandonato completamente i presupposti naturalistici delle forme più ingenue di socialismo: la proposizione normativa 'l'eguaglianza è un bene degno di essere perseguito' non deriva in questo caso surrettiziamente dal giudizio di fatto 'gli uomini sono nati o sono per natura eguali', ma dal giudizio di valore 'la diseguaglianza è un male', beninteso, quella diseguaglianza che è dato osservare nella storia concreta degli uomini, che è storia di società divise in classi antagonistiche e quindi profondamente diseguali. Se pure in una forma estremamente semplificata, il procedimento mentale che presiede alla costituzione di una teoria come questa è perfettamente l'opposto di quello hobbesiano: per Hobbes gli uomini sono di fatto eguali ma debbono essere diseguali; per i teorici del socialismo scientifico, gli uomini sono stati di fatto sinora diseguali ma debbono essere eguali. Non diversamente dalle dottrine egualitarie, le dottrine inegualitarie presuppongono non già la considerazione della fondamentale e invincibile diseguaglianza umana, ma l'apprezzamento positivo di questa o quella forma di diseguaglianza, sia essa tra individui più o meno dotati dalla natura in forza fisica o in intelligenza o in abilità, sia essa tra razze o stirpi o nazioni; presuppongono in altre parole un giudizio di valore opposto a quello delle dottrine egualitarie, ovvero il giudizio che questa o quella forma di diseguaglianza è giovevole o addirittura necessaria al migliore assetto della società o al progresso civile, e pertanto l'ordine sociale deve rispettare, non abolire le diseguaglianze tra gli uomini o almeno quelle diseguaglianze che vengono considerate socialmente e politicamente rilevanti. Dal momento che le società sinora esistite sono di fatto società di diseguali, le dottrine inegualitarie rappresentano di solito la tendenza a conservare le cose così come sono, sono dottrine conservatrici; le dottrine egualitarie al contrario rappresentano di solito la tendenza a modificare lo stato di fatto, sono dottrine riformatrici. Quando poi l'apprezzamento delle diseguaglianze giunge sino al punto da far desiderare e promuovere il ristabilimento di diseguaglianze ormai cancellate, l'inegualitarismo diventa reazionario; l'egualitarismo diventa invece rivoluzionario, quando prospetta il salto qualitativo da una società di diseguali, quale è storicamente sinora esistita, a una società futura di eguali.

13. Egualitarismo e liberalismo

Mentre egualitarismo e inegualitarismo sono totalmente antitetici, egualitarismo e liberalismo sono solo parzialmente antitetici, il che non toglie che storicamente, nella lotta politica, siano considerati generalmente dottrine antagonistiche e alternative. Mentre l'inegualitarismo nega la massima dell'egualitarismo, secondo cui 'tutti gli uomini debbono essere (al limite) eguali in tutto', rispetto alla totalità dei soggetti, in quanto afferma che solo 'alcuni' uomini sono eguali, o al limite 'nessun' uomo è eguale all'altro, il liberalismo nega la stessa massima non rispetto alla totalità dei soggetti ma alla totalità (o quasi totalità) dei beni o dei mali riguardo ai quali gli uomini dovrebbero essere eguali, cioè ammette l'eguaglianza di tutti non in tutto (o quasi tutto) ma soltanto in qualche cosa, e questo 'qualche cosa' sono di solito i cosiddetti diritti fondamentali, o naturali, o, come si dice oggi, umani, che sono poi le varie forme di libertà personale, civile e politica, che sono state enumerate via via dalle varie costituzioni degli Stati nazionali dalla fine del Settecento a oggi, sino a riapparire in documenti internazionali come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948) e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (1950). L'ideale dello Stato liberale, qual è espresso in modo paradigmatico da Kant, è l'ideale dello Stato in cui tutti i cittadini godano di un'egual libertà, cioè siano egualmente liberi, o eguali nel diritto alla libertà.
Se in questo senso si può dire che il liberalismo è una dottrina parzialmente egualitaria, bisogna subito aggiungere che essa è egualitaria più nelle intenzioni che nei risultati, dal momento che tra le libertà protette è generalmente compresa anche quella di possedere e di accumulare senza limiti beni economici a titolo individuale, e la libertà d'intraprendere operazioni economiche (la cosiddetta libertà d'iniziativa economica), da cui hanno avuto e continuano ad avere origine le più grandi diseguaglianze sociali nelle società capitalistiche più avanzate. Le dottrine egualitarie hanno del resto sempre accusato il liberalismo di essere fautore e protettore di un regime fondato sulla diseguaglianza economica: basti ricordare che per Marx l'eguaglianza giuridica di tutti i cittadini, senza distinzioni di ordini, proclamata dalla Rivoluzione francese, non è stata in realtà che uno strumento di cui la classe borghese si è servita allo scopo di liberare e rendere disponibile la forza-lavoro necessaria allo sviluppo del capitalismo nascente, attraverso l'utile finzione del contratto volontario tra individui egualmente liberi. Dalla critica delle dottrine egualitarie contro la concezione e la pratica liberale dello Stato sono nate le richieste dei diritti sociali che hanno trasformato profondamente il sistema dei rapporti tra l'individuo e lo Stato e la stessa organizzazione dello Stato anche nei regimi che pur si considerano continuatori, senza bruschi capovolgimenti, della tradizione liberale del secolo scorso. D'altra parte, i liberali hanno sempre accusato gli egualitari di sacrificare la libertà individuale, che si nutre della

diversità delle capacità e delle attitudini, all'uniformità e al livellamento imposti dalla necessità di rendere gli individui conviventi il più possibile simili: nella tradizione del pensiero liberale l'egualitarismo diventa sinonimo di appiattimento delle aspirazioni, di compressione forzata dei talenti, di eguagliamento improduttivo delle forze motrici della società. Liberalismo ed egualitarismo affondano le loro radici in concezioni della società profondamente diverse: individualistica, conflittualistica e pluralistica quella liberale, totalizzante, armonica e monistica quella egualitaria. Per il liberale il fine principale è l'espansione della personalità individuale, astrattamente considerata come un valore per sé stante; per l'egualitario, lo sviluppo armonico della comunità. Diversi sono i modi di concepire la natura e i compiti dello Stato: limitato e garantista lo Stato dei primi, espansionista e interventista lo Stato dei secondi.
Questa diversità non preclude peraltro la possibilità di sintesi teoriche e di tentativi di soluzioni pratiche di compromesso tra libertà ed eguaglianza, nella misura in cui questi due valori fondamentali (insieme con quello dell'ordine) di ogni convivenza civile vengano considerati non come antinomici ma come complementari. La Costituzione italiana, per citarne una fra tante, stabilisce all'art. 3, comma 2, che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese". Pur tenendo nel debito conto l'immenso divario che sussiste sempre tra simili solenni dichiarazioni e la realtà di fatto, è significativo che libertà ed eguaglianza vengano congiuntamente nominate come beni indivisibili e solidali tra loro.

14. L'ideale dell'eguaglianza

La spinta verso una sempre maggiore eguaglianza è, come aveva già osservato o paventato nel secolo scorso Tocqueville, irresistibile: l'egualitarismo, nonostante l'avversione e la resistenza accanita che esso suscita a ogni svolta della storia, è una delle grandi molle dello sviluppo storico. L'eguaglianza intesa come eguagliamento dei diversi è un ideale permanente e perenne degli uomini viventi in società. Ogni superamento di questa o quella discriminazione rappresenta una tappa del progresso. Mai come nella nostra epoca sono state messe in discussione le tre fonti principali di diseguaglianza tra gli uomini: la razza o più in generale l'appartenenza a un gruppo etnico o nazionale, il sesso e la classe sociale. Dopo la tragedia del razzismo hitleriano e quasi a riscatto delle nefandezze da esso compiute, l'opinione pubblica mondiale si è ridestata al richiamo di quel grande moto verso l'eguaglianza che è il superamento dell'odio e della discriminazione razziale. Il razzismo sta diventando sempre più per chi lo

esercita o soltanto lo tollera un marchio d'infamia. Nessun uditorio studentesco nel mondo potrebbe oggi ascoltare senza rivolta la lezione sull'uomo negro ("l'uomo naturale nella sua totale barbarie e sfrenatezza") che Hegel, il grande Hegel, impartiva dalla sua cattedra di Berlino.
Come è stato più volte osservato, la rivoluzione silenziosa del nostro tempo, la prima rivoluzione non cruenta della storia, è quella che conduce alla lenta ma inesorabile attenuazione, sino alla totale eliminazione, della discriminazione tra i sessi: la parificazione delle donne agli uomini, prima nella più piccola società familiare, poi nella più grande società civile attraverso l'eguaglianza in gran parte richiesta e in parte già conquistata nei rapporti economici e politici, è uno dei segni più certi e più impressionanti della marcia della storia umana verso l'eguagliamento.
Da più di un secolo l'idea comunista agisce nella direzione della lotta contro la diseguaglianza delle classi sociali, considerata come la fonte di tutte le altre diseguaglianze, verso il fine ultimo della società senza classi, una società "nella quale il libero sviluppo di ciascuno sia la condizione per il libero sviluppo di tutti".
Non diversamente dalla libertà, anche l'eguaglianza appare sempre più come un τέλος. Come τέλος e insieme come ritorno all'origine, allo stato di natura dei giusnaturalisti, o più indietro ancora all'età dell'oro, a quel regno di Saturno, "re così giusto che sotto di lui non vi erano schiavi né proprietà privata, ma tutte le cose appartenevano a tutti in comune indivise, come se tutti gli uomini avessero un solo patrimonio
Ben più che la libertà, l'eguaglianza, proprio l'eguaglianza sostanziale, l'eguaglianza degli egualitari è il tratto comune e caratterizzante delle città ideali degli utopisti (così come una feroce e inflessibile diseguaglianza è il segno ammonitore e premonitore delle utopie a rovescio del nostro tempo), tanto di quella di Thomas More, il quale scrive che "finché essa [la proprietà] perdura, graverà sempre sulla parte di gran lunga maggiore e di gran lunga migliore dell'umanità il fardello angoscioso e inevitabile della povertà e delle sventure", quanto di quella di Tommaso Campanella, la cui Città del Sole è abitata da "filosofi" che "si risolsero a vivere alla filosofica in commune". Ispira tanto le visioni millenaristiche delle sette ereticali che lottano per l'avvento del Regno di Dio, che sarà il regno della fratellanza universale, quanto gli ideali sociali delle rivolte contadine, onde Thomas Münzer, che, secondo Melantone, insegnando che tutti i beni avrebbero dovuto essere in comune "aveva reso la folla così malvagia che non aveva più voglia di lavorare", si ricollega a Gerard Winstanley che predicava: "Il governo del re è il governo degli scribi e dei farisei, che non si considerano liberi se non sono padroni della terra e dei loro fratelli; ma il governo repubblicano è il governo della giustizia e della pace che non fa distinzione fra persone". Costituisce il nerbo del pensiero sociale dei socialisti utopisti, dal Codice della natura di Morelly alla società della 'grande armonia' di Fourier. Anima, e agita e rende temibile il pensiero rivoluzionario di Babeuf:

"Siamo tutti eguali, non è vero? Questo principio è incontestato, perché, a meno di essere colpiti da follia, non si potrebbe dire seriamente che è notte quando è giorno. Ebbene, pretendiamo anche di vivere e di morire eguali come siamo nati: vogliamo l'eguaglianza effettiva o la morte".
Dal pensiero utopico al pensiero rivoluzionario l'egualitarismo ha percorso un lungo tratto di strada: eppure la distanza tra l'aspirazione e la realtà è ancora tanto grande che, guardandosi attorno e indietro, qualsiasi persona ragionevole deve seriamente dubitare se mai possa essere interamente colmata.

Enciclopedia delle scienze sociali (1993)

Eguaglianza

di Ronald M. Dworkin e Alessandro Pizzorusso

Eguaglianza

di Ronald M. Dworkin

sommario: 1. Rassegna dei problemi. a) Ambito del concetto. b) Che cos'è l'eguaglianza economica? c) L'eguaglianza economica è in conflitto con altri valori? d) Che cos'è l'eguaglianza politica? e) Perché dovremmo volere l'eguaglianza? 2. L'eguaglianza economica. a) Risorse o benessere? b) I costi di opportunità e il test dell'invidia. c) Risorse e benessere. d) Risorse e ambizioni. 3. L'eguaglianza economica è in conflitto con la libertà? a) Il ruolo della libertà nell'eguaglianza. b) Eguaglianza e astrattezza. c) Eguaglianza e rispetto della morale. 4. L'eguaglianza politica. a) Eguaglianza orizzontale ed eguaglianza verticale. b) Impatto e influenza. c) L'eguaglianza di influenza. d) Simbolismo e facoltà di agire. 5. Perché l'eguaglianza? □ Bibliografia.

1. Rassegna dei problemi

Sebbene per molti secoli l'eguaglianza abbia costituito un potente ideale politico, tuttavia il problema di darne un definizione adeguata è stato relativamente trascurato. In quest'articolo

esamineremo le principali problematiche relative a questo tema e proporremo un argomento a favore di una determinata concezione dell'eguaglianza.

Cominceremo col distinguere le differenti questioni che deve affrontare ogni trattazione generale dell'eguaglianza.

a) Ambito del concetto

Politici e filosofi hanno dibattuto i pro e i contro dell'eguaglianza in differenti ambiti, ad esempio nella sfera politica e in quella economica. La questione preliminare che deve affrontare ogni studio dell'eguaglianza, quindi, è se gli ideali di eguaglianza in queste sfere distinte sono autonomi, oppure se derivano tutti da un principio egualitario più generale e astratto, secondo il quale il sistema politico ed economico della comunità in ogni suo aspetto deve trattare tutti i cittadini come eguali, vale a dire con eguale rispetto e considerazione.Si tratta di una questione di importanza cruciale. Attualmente tutte le democrazie occidentali - e la maggior parte delle altre nazioni civilizzate - accettano l'idea dell'eguaglianza nella sfera politica. Sussiste la convinzione che, in linea di principio, nessun individuo adulto dovrebbe avere un potere politico maggiore degli altri. Se si rigetta l'idea di un principio di eguaglianza astratto e generale, si può scegliere tra una serie di aspirazioni egualitarie che possono anche apparire in conflitto tra loro. Poiché negli Stati Uniti, ad esempio, la maggioranza si oppone all'eguaglianza economica, quanti ritengono che l'eguaglianza politica e quella economica sono ideali indipendenti affermano che accettare la prima significa rifiutare la seconda, anche come ideale. Se però si accetta il principio egualitario più astratto secondo il quale il governo deve trattare tutti i cittadini come eguali o con eguale considerazione, e si riconosce che l'eguaglianza politica è una conseguenza di tale principio astratto, allora se ne dovranno accettare le conseguenze - quali che siano - anche nella sfera economica.In questo articolo descriveremo quali conseguenze comporti accettare l'idea di un principio di eguaglianza astratto e generale. Tratteremo quindi come problemi di interpretazione le questioni più specifiche relative alla definizione dell'eguaglianza politica e di quella economica, e all'eventuale conflitto tra di esse o con altri valori. Analizzeremo le diverse concezioni dell'eguaglianza politica ed economica, e individueremo e giudicheremo gli eventuali conflitti chiedendoci quale di esse fornisca

l'interpretazione migliore del principio egualitario più astratto e quale soluzione dei conflitti con altri ideali - se ve ne sono - sia più conforme a tale principio astratto.

b) Che cos'è l'eguaglianza economica?

È necessario stabilire innanzitutto cosa sia l'eguaglianza economica prima di chiederci se e in che misura essa sia desiderabile, e se e in che misura sia in conflitto con altri ideali politici come la libertà, l'efficienza economica e l'eguaglianza politica. Il criterio per stabilire l'eguaglianza economica è stato definito in due modi diversi. In un caso si afferma che l'eguaglianza economica riguarda le risorse di cui dispongono gli individui, sicché definire l'eguaglianza significa trovare una definizione dell'eguaglianza di risorse in termini di ricchezza o di reddito. Si può affermare, ad esempio, che due individui hanno risorse eguali quando i loro redditi sono diversi, ma solo perché uno sceglie di lavorare più dell'altro, o perché pur lavorando allo stesso modo uno ha preferito dedicarsi al mondo degli affari e l'altro all'insegnamento universitario? I critici dell'eguaglianza economica di solito assumono che l'eguaglianza di risorse significhi che tutti gli individui devono avere la stessa quantità di ricchezza a prescindere da quanto lavorano o spendono. Presentato in questo modo il principio di eguaglianza viene ovviamente ridicolizzato, ma è lecito chiedersi se sia davvero questa l'interpretazione più adeguata dell'eguaglianza di risorse.Nel secondo caso l'eguaglianza economica non viene valutata in rapporto alle risorse, bensì al benessere raggiungibile attraverso le risorse di cui dispone l'individuo. Se l'eguaglianza economica si identifica con l'eguaglianza di benessere, occorre specificare in che termini va definito quest'ultimo: in termini di felicità, per cui due individui sono uguali sul piano economico quando sono egualmente felici? oppure in termini di soddisfazione dei desideri, per cui due individui non sono eguali se non hanno ottenuto ciò che vogliono nella stessa misura? oppure ancora in termini di qualità della vita giudicata in base a qualche criterio oggettivo, sicché una politica rigorosamente egualitaria potrebbe obbligare gli individui a conformarsi a valori etici che rifiutano?Occorre stabilire quale di queste due definizioni generali sia preferibile prima di optare per una delle sue formulazioni più specifiche. La definizione dell'eguaglianza in termini di benessere sembra cogliere meglio i reali interessi degli individui, i quali mirano fondamentalmente al benessere attribuendo alle risorse un valore puramente strumentale. L'interpretazione dell'eguaglianza economica come eguaglianza delle risorse appare convincente per un altro motivo: essa sostiene che la ricchezza e le altre

risorse dovrebbero essere egualmente distribuite tra tutti, ma che il modo in cui vengono impiegate e la capacità di costruirsi un'esistenza soddisfacente riguardano esclusivamente la sfera delle decisioni e delle scelte individuali, non lo Stato.

c) L'eguaglianza economica è in conflitto con altri valori?

Secondo un'opinione largamente diffusa, comune a tutti gli orientamenti politici, l'eguaglianza sarebbe in conflitto con altri valori sicché la questione più importante, sul piano pratico, non è se si debba accettare o respingere l'ideale dell'eguaglianza, bensì in che misura sia legittimo privilegiare l'eguaglianza a scapito di altri ideali. Secondo i politici di destra l'eguaglianza si può ottenere solo pagando un prezzo inaccettabile in termini di libertà, in quanto essa richiederebbe di limitare la libertà di investimento e di spesa degli imprenditori. I politici di sinistra accettano la premessa di fondo di questo argomento, ossia che l'eguaglianza è in conflitto con la libertà, ma ne respingono le conclusioni; a loro avviso infatti la libertà è un valore borghese proprio perché impedisce di realizzare adeguatamente l'eguaglianza. La tesi secondo cui eguaglianza e libertà sono in conflitto è accettata anche dai politici di centro, i quali però rifiutano le soluzioni radicali di tale conflitto proposte dalla destra e dalla sinistra in favore di una soluzione di compromesso in cui non viene realizzata né la piena libertà, né la piena eguaglianza.Ma è poi fondata questa convinzione condivisa pressoché da tutti, che eguaglianza e libertà spesso sono in conflitto, oppure esiste la possibilità di conciliare le due cose in modo da avere solo i vantaggi comportati da ciascuna? E se è così, tale conciliazione è solo un caso fortunato e probabilmente transitorio, oppure i due valori sono così strettamente connessi che la violazione dell'uno comporta necessariamente la violazione dell'altro? Per rispondere a tali questioni è indispensabile analizzare il concetto di libertà oltre che quello di eguaglianza. Si tratta in ogni caso di questioni estremamente importanti sul piano pratico. L'argomento più forte - almeno retoricamente - contro l'eguaglianza è che la sua piena realizzazione comporta un grave sacrificio della libertà, e tale argomento richiede una verifica empirica oltreché filosofica.Secondo un'opinione largamente diffusa, d'altro canto, l'eguaglianza non sarebbe in conflitto solo con la libertà, ma anche con importanti valori politici quali la prosperità, la cultura e la comunità. È vero, come molti ritengono, che l'ineguaglianza è indispensabile per garantire agli investimenti e all'industria gli incentivi economici necessari all'economia moderna per sopravvivere e per prosperare? È lecito affermare che l'eguaglianza economica

non è auspicabile in quanto una società che si preoccupa esclusivamente di eliminare le ineguaglianze economiche avrà ben poco da investire nell'arte e nella cultura, e inoltre perché solo una società in cui alcuni sono molto ricchi può fornire la ricchezza privata e la raffinatezza del gusto indispensabili alla creatività artistica? È fondata la tesi dei marxisti e di altri 'comunitaristi' secondo la quale l'eguaglianza economica distruggerebbe i valori comunitari, in quanto una società in cui ognuno si preoccupa di valutare la propria quota di ricchezza o di benessere in base a un presunto diritto a una distribuzione egualitaria è una società atomistica formata da individui fondamentalmente egoisti e scarsamente sensibili agli interessi della comunità nel suo complesso? È vero, infine, che l'eguaglianza economica sarebbe antidemocratica in quanto nelle moderne società sviluppate la maggioranza politica è formata da individui le cui condizioni economiche sono migliori di quelle delle classi inferiori, che essi non sono disposti a sostenere economicamente?

d) Che cos'è l'eguaglianza politica?

Problemi analoghi sorgono allorché si cerca di definire l'eguaglianza politica o la democrazia. È lecito affermare che l'eguaglianza politica esiste solo quando gli individui hanno eguale potere politico? E in questo caso, cos'è il potere politico, e in che modo si può misurare e confrontare il potere politico di diversi individui? Il potere riguarda l'impatto generale del singolo sulle decisioni politiche, ossia la sua incidenza diretta, oppure riguarda l'influenza generale, ossia l'incidenza che egli ha non in prima persona bensì attraverso la sua influenza su altri?

Si tratta ancora una volta di problemi di grande rilevanza pratica. Se l'eguaglianza politica è solo eguaglianza di impatto, essa può essere garantita, almeno per quanto riguarda le elezioni generali, dal suffragio universale e paritario, ossia da un sistema in cui in via di principio ogni cittadino adulto ha il diritto a esprimere un voto. Se però l'eguaglianza politica è anche eguaglianza di influenza, allora essa richiede tra le altre cose eguale accesso alle informazioni e ai media. L'eguaglianza di impatto sembra più facile da ottenere, ma fornisce anche un'interpretazione meno soddisfacente della reale eguaglianza politica. L'eguaglianza di influenza sembra più adeguata sotto questo punto di vista, ma quasi impossibile da ottenere. Quale di queste due interpretazioni è la più adeguata - ammesso che una di esse lo sia? Oppure dobbiamo respingerle entrambe in quanto considerano solo

l'input - ossia gli aspetti procedurali dell'eguaglianza politica - trascurando l'output - ossia le decisioni concrete che scaturiscono dal processo politico? Anche quando gli individui hanno eguale impatto ed eguale influenza, le decisioni politiche possono svantaggiare sistematicamente un determinato gruppo (ad esempio i più poveri, o una minoranza etnica, razziale o religiosa) che viene costantemente sconfitto alle elezioni e trattato ingiustamente. È lecito parlare ancora di eguaglianza politica in una situazione di questo tipo?

e) Perché dovremmo volere l'eguaglianza?

Abbiamo affermato che al giorno d'oggi nessuno, nelle democrazie occidentali, metterebbe in discussione il principio egualitario astratto secondo il quale il sistema politico deve trattare tutti i cittadini come eguali, e i problemi più specifici relativi all'eguaglianza devono essere considerati problemi relativi all'interpretazione più adeguata di tale principio astratto. Supponiamo tuttavia che esso venga messo in discussione. Quali sono gli argomenti a favore dell'eguaglianza nella sua forma astratta? Occorre distinguere in proposito due tipi di argomenti, che potremmo definire 'strumentali' e 'intrinseci'. I primi sono abbastanza noti: secondo la tradizione utilitarista, ad esempio, l'eguaglianza è auspicabile perché (e quindi solo se e nella misura in cui) garantisce un incremento del benessere generale. L'utilitarismo quindi difende l'eguaglianza politica perché, tra le altre cose, una consultazione popolare o un referendum in cui ognuno ha diritto a esprimere un voto rappresenta il sistema più efficace per assicurare che i rappresentanti eletti tutelino gli interessi della maggioranza e governino quindi per realizzare la massima felicità per il maggior numero di persone. Il principale argomento degli utilitaristi in favore dell'eguaglianza economica si richiama al principio dell'utilità marginale decrescente. Se normalmente gli individui producono un benessere addizionale sempre minore con incrementi marginali di risorse, allora una anteriore distribuzione approssimativamente egualitaria delle risorse produrrà un'utilità media maggiore rispetto a una distribuzione fortemente diseguale.

Gli argomenti 'strumentali', tuttavia, difficilmente possono essere argomenti a favore di un'eguaglianza totale, perché nella maggior parte dei casi è più probabile che si ottenga lo scopo desiderato consentendo una certa ineguaglianza anziché insistendo su una distribuzione perfettamente egualitaria. Secondo gli utilitaristi, ad esempio, gli incentivi finanziari concessi agli investitori e agli imprenditori in deroga al principio dell'eguaglianza

possono aumentare la produzione favorendo un incremento di utilità nel lungo periodo. Anche l'eguaglianza politica, assai più popolare di quella economica, è stata messa in discussione con argomentazioni di stampo utilitaristico. Le elezioni potrebbero fornire un profilo più esatto delle preferenze, tenendo conto della loro intensità oltre che della loro distribuzione, se i collegi elettorali fossero organizzati in modo che quanti hanno interessi particolari in una determinata materia abbiano maggior potere decisionale in merito rispetto agli altri cittadini sostanzialmente indifferenti. Un sistema elettorale che desse un potere sproporzionato agli agricoltori, ad esempio, potrebbe assicurare una politica agraria di maggior valore utilitario complessivo rispetto a quella consentita dal sistema 'una persona, un voto'.

Gli argomenti 'intrinseci' a favore dell'eguaglianza assumono varie forme. John Rawls, ad esempio, propone una teoria costruttiva della giustizia secondo la quale i principî di giustizia più saldi sono quelli che verrebbero scelti, in quanto costituiscono la struttura fondamentale della società in cui vivono, da tutti i membri di una collettività ai quali una 'cortina di ignoranza' impedisse ogni consapevolezza delle proprie convinzioni etiche, delle proprie capacità e della propria collocazione nella società. In queste condizioni, secondo Rawls, gli individui sceglierebbero una teoria della giustizia caratterizzata da due principî fondamentali. Il primo postula eguale libertà per tutti, e quindi l'eguaglianza politica, il secondo una certa forma di eguaglianza economica che ammette solo quelle ineguaglianze di ricchezza che comportano benefici per i gruppi più svantaggiati. Ciò si verifica, ad esempio, allorché si forniscono degli incentivi che incrementano il benessere generale e quindi migliorano la situazione degli strati sociali più svantaggiati. Rawls quindi propone una forma di eguaglianza politica che privilegia l'eguaglianza d'impatto rispetto a quella di influenza. Egli distingue tra la libertà e il suo valore - ossia il beneficio che deriva concretamente a qualcuno dal suo possesso - e sostiene che l'autentica eguaglianza politica consiste nell'eguaglianza della prima e non del secondo. Rawls inoltre opta per una forma di eguaglianza economica in cui l'eguaglianza è valutata in termini di risorse e non di benessere. Gli strati sociali più svantaggiati infatti non sono definiti come il gruppo caratterizzato dal minor grado di felicità o di soddisfazione dei desideri, bensì come il gruppo che ha la quota minore di 'beni primari', ossia di determinati tipi di risorse specificati da Rawls.Come lo stesso Rawls tiene a sottolineare, egli considera l'eguaglianza politica non già come un postulato fondamentale di moralità politica, bensì come la

conseguenza di una metodologia costruttivista che non assegna un valore assiomatico all'eguaglianza. Altri autori attribuiscono all'eguaglianza un valore più fondamentale; essi sostengono che l'ineguaglianza è incompatibile col principio della dignità umana, e considerano quindi il diritto all'eguaglianza un diritto umano fondamentale. Altri ancora preferiscono una definizione dell'eguaglianza politica che comprenda anche l'eguaglianza di influenza oltre che di impatto, mentre per quel che riguarda l'eguaglianza economica rigettano il principio di differenza di Rawls in favore di un concetto di eguaglianza più radicale, secondo il quale ogni ineguaglianza - anche quelle che si traducono in benefici per gli strati più svantaggiati - è incompatibile col principio della dignità umana e quindi va rifiutata. Ciò sembrerà poco plausibile finché si ritiene che il problema della giustizia sia quello di stabilire gli interessi di quali gruppi dovrebbero essere favoriti a spese di altri; per quanti si trovano al fondo della scala sociale infatti sembra ingiusto che si rifiutino quelle ineguaglianze che si tradurrebbero in una migliore tutela dei loro interessi. Questo argomento a favore dell'ineguaglianza tuttavia assume che l'eguaglianza non rientri tra gli interessi degli individui; esso rifiuta la concezione platonica secondo la quale la giustizia non può consistere soltanto nel tutelare o favorire gli interessi degli individui, perché gli interessi stessi dipendono da ciò che prescrive il principio di giustizia. In quale maniera si potrebbe difendere l'eguaglianza se si accettasse una qualche forma di questa concezione platonica?

2. L'eguaglianza economica

a) Risorse o benessere?

Qual è il metro adeguato dell'eguaglianza economica: il benessere, le risorse o una combinazione di entrambi? Come abbiamo già accennato, esiste un argomento apparentemente naturale e piuttosto convincente a favore del benessere; 'benessere' non è che un sinonimo di 'star bene', ed è questo che sta realmente a cuore agli uomini. Le risorse hanno un'importanza solo strumentale, come mezzi per ottenere il benessere. Di conseguenza sembra ingiusto mirare a rendere eguali gli individui in ciò che per essi ha solo un valore strumentale - le risorse che possiedono o controllano - anziché in ciò che interessa loro effettivamente, ossia il benessere. A una considerazione più approfondita però la

plausibilità di tale argomento è solo illusoria: per poter utilizzare il benessere quale criterio dell'eguaglianza economica occorre infatti definire un concetto di benessere adatto a tale scopo, ma una volta adottata una determinata definizione la tesi secondo cui l'eguaglianza va intesa come eguaglianza di benessere non è più convincente.Supponiamo, ad esempio, di adottare la concezione benthamiana del benessere, secondo la quale questo consiste nel piacere e nell'assenza del dolore. Gli individui però hanno opinioni assai diverse sull'importanza del piacere nella loro esistenza: sebbene quasi tutti apprezzino il piacere e l'assenza del dolore, nessuno in pratica ritiene che ciò sia l'unica cosa che conta. Alcuni sono disposti a rinunciare in misura notevole al piacere per ottenere altre cose cui attribuiscono maggior valore: ad esempio un lavoro ben fatto, o il rispetto degli amici o dei colleghi. Poiché gli individui attribuiscono un'importanza diversa al piacere rispetto ad altre cose, non sembra giusto che la politica consideri universalmente condiviso un determinato scopo tra gli altri, sicché gli individui dovrebbero essere uguali rispetto a esso. Lo stesso discorso vale se si definisce il benessere non in termini di piacere bensì di soddisfazione di qualsivoglia desiderio o ambizione. Gli individui infatti attribuiscono diverso valore anche alla soddisfazione dei propri desideri e ambizioni: a seconda che la si reputi più o meno importante si sceglieranno ambizioni più o meno difficili da realizzare. Ancora una volta, sembra sbagliato adottare come criterio di eguaglianza il grado di soddisfazione dei desideri degli individui, dato che essi hanno opinioni del tutto divergenti sull'importanza da attribuire a tale obiettivo.

b) I costi di opportunità e il test dell'invidia

Dalle precedenti considerazioni si può trarre la seguente conclusione: l'autentica eguaglianza si realizza quando gli individui dispongono di eguali risorse e sono quindi in grado di decidere essi stessi quali esperienze, ambizioni e obiettivi sono importanti per loro, e di utilizzare le risorse di cui dispongono tutti in egual misura per perseguire i propri ideali. Anche in questo caso tuttavia occorre specificare cosa si intende per eguaglianza di risorse, individuando un criterio che consenta di stabilire quale distribuzione delle risorse sia una distribuzione egualitaria. A nostro avviso il criterio più adeguato è il seguente: l'eguaglianza distributiva si realizza pienamente solo quando le risorse di cui dispongono i singoli individui sono eguali dal punto di vista dei loro costi di opportunità, ossia del valore che esse avrebbero nelle mani di altre persone. Nessuna distribuzione delle risorse è pienamente

egualitaria se non supera il 'test dell'invidia', ossia se non dà luogo a una situazione in cui nessun membro della comunità invidia l'insieme di risorse possedute da un altro membro di essa.L'invidia in questo caso rappresenta un fenomeno di ordine economico, non psicologico: un individuo invidia l'insieme di risorse possedute da un altro individuo quando preferirebbe avere quelle risorse anziché le proprie e sarebbe quindi disposto a fare il cambio. Il test dell'invidia, ovviamente, si applica anche quando il benessere che le persone raggiungono attraverso le risorse in loro possesso non è eguale. Se gli obiettivi o le ambizioni o i progetti di x sono più facili da realizzare di quelli di y, o se la personalità di y presenta altre differenze significative al riguardo, y avrà rispetto a x un livello di benessere assai maggiore. L'eguaglianza delle risorse in questa concezione non è eguaglianza di benessere.In determinate condizioni che illustreremo tra breve il test dell'invidia potrebbe essere superato - e si potrebbe ottenere una perfetta eguaglianza distributiva - attraverso una sorta di asta walrasiana in cui tutte le risorse fossero messe all'incanto tra individui dotati di eguali risorse iniziali per fare le offerte, ad esempio un'eguale quantità di gettoni utilizzabili solo per partecipare all'asta. Se una vendita all'asta di questo tipo venisse ripetuta concludendosi solo allorché non vi fosse più nessuno che desiderasse continuarla, il test dell'invidia sarebbe superato: nessuno preferirebbe il pacchetto di risorse che qualcun altro si è assicurato all'asta, perché altrimenti avrebbe acquistato quel pacchetto al posto del proprio. Questa situazione ideale tuttavia non può essere realizzata per le seguenti ragioni. Le risorse controllate dagli individui sono di due tipi, personali e impersonali. Le risorse personali sono rappresentate da quelle qualità fisiche e intellettuali - la salute fisica e mentale, la forza, le capacità ecc. - che contribuiscono alla riuscita dei progetti o programmi individuali. Le risorse impersonali fanno parte dell'ambiente esterno e possono essere possedute e scambiate: la terra, le materie prime, i beni di consumo ecc., nonché i diritti e interessi legali variamente distribuiti relativi a tali risorse. L'asta ipotizzata in precedenza riguarda solo le risorse impersonali, e poiché al termine dell'asta le risorse personali resteranno distribuite in modo ineguale, il test dell'invidia non sarà superato. Anche se le risorse materiali, impersonali, di x saranno eguali a quelle di y, x continuerà a invidiare l'insieme di risorse di y che comprendono anche la sua salute e le sue capacità. Allorché l'asta sarà terminata, e ognuno comincerà a utilizzare le proprie risorse iniziali per la produzione e gli scambi, i vantaggi di alcuni in termini di salute e di talento finiranno ben presto per distruggere anche l'eguaglianza iniziale delle risorse impersonali. Conseguenze

analoghe avrebbero le differenze di fortuna: ad esempio, gli investimenti di x possono aver successo e quelli di y fallire per motivi che nessuno dei due era in grado di prevedere.

Perché si possa realizzare l'eguaglianza di risorse occorrono quindi dei meccanismi di compensazione che pongano rimedio nella misura del possibile alle ineguaglianze relative alle risorse personali e alla fortuna. Tali ineguaglianze tuttavia non possono essere compensate totalmente, e di fatto è piuttosto difficile giustificare i meccanismi di compensazione sulla base del principio egualitario nella sua forma più ovvia. Supponiamo che ci si limiti a un trasferimento periodico di ricchezza dai ricchi ai poveri - diciamo una volta l'anno - finché il test dell'invidia non venga nuovamente superato in quanto tutti hanno la stessa ricchezza misurata in termini di costi di opportunità. Tale politica influenzerebbe la produzione globale della società nonché i suoi costi, e di conseguenza inciderebbe sulla condizione di ciascun individuo comportando per molti - inclusi alcuni tra i più poveri - un peggioramento rispetto alla condizione precedente. I programmi di compensazione devono quindi essere giustificati, agli occhi di quanti hanno subito una perdita per causa loro, con un qualche argomento in grado di spiegare perché il cambiamento favorisca in ogni caso l'eguaglianza. Un argomento potrebbe essere il seguente. Esistono meccanismi di compensazione che utilizzano un sistema di tassazione e redistribuzione - in fondi o in risorse, come ad esempio l'assistenza medica - modellato su un ipotetico mercato delle assicurazioni che potrebbe esistere nella realtà se l'eguaglianza iniziale fosse più autentica. Se tutti disponessero di fondi eguali e potessero stipulare polizze assicurative alle stesse condizioni, con premi stabiliti in rapporto al concreto tasso di rischio, come accade in qualsiasi mercato assicurativo, per quale ammontare l'individuo medio si assicurerebbe, e con quale premio, contro infortuni, invalidità, disoccupazione o riduzione del reddito? Potremmo servirci delle risposte a domande di questo tipo per progettare un sistema fiscale in cui le tasse pagate siano pari ai premi versati nell'ipotetico mercato delle assicurazioni e la redistribuzione alla copertura assicurativa totale. Un programma di tassazione redistributiva di questo tipo non garantirà una perfetta compensazione (anche se esso fosse realizzato, il test dell'invidia non verrebbe superato), ma ridurrà senza dubbio l'ineguaglianza delle risorse.

c) Risorse e benessere

Si tratta ora di stabilire in che modo questa concezione dell'eguaglianza delle risorse risponda all'obiezione formulata in precedenza, secondo la quale le risorse hanno per gli individui un valore puramente strumentale per il conseguimento del benessere, e chiunque sia interessato alle risorse in se stesse, solo per il gusto di possederle, è un feticista patologico. In questa prospettiva, sarebbe irrazionale cercare di rendere gli individui eguali sul piano delle risorse, che essi desiderano solo in quanto strumenti, ignorando la distribuzione del benessere cui invece attribuiscono un valore intrinseco. Tuttavia la tesi secondo la quale l'eguaglianza economica consiste nell'eguaglianza delle risorse non nega che gli individui abbiano a cuore il proprio benessere, ma si basa piuttosto su una concezione particolare del rapporto tra eguaglianza e benessere. Secondo tale concezione, la giustizia è parte integrante del benessere e di conseguenza è necessaria una definizione dell'eguaglianza che non dipenda da considerazioni relative al benessere, ma sia anteriore a esse, in modo che gli individui possano scegliere il tipo di vita che realizza il loro benessere in base a una qualche nozione di equa distribuzione delle risorse. La teoria dell'eguaglianza di risorse, in altre parole, riprende la concezione platonica secondo la quale giustizia e benessere sono così strettamente connessi che non è possibile il benessere senza far riferimento alla giustizia.

Come abbiamo già accennato, la teoria che individua nel benessere il criterio dell'eguaglianza perde la sua plausibilità allorché si specifica un determinato concetto di benessere. Se però si accetta l'idea che giustizia e benessere sono interdipendenti, vi sono ulteriori ragioni per sostenere che, sebbene gli individui attribuiscano un'importanza fondamentale al benessere mentre considerano le risorse solo come strumenti, tuttavia l'eguaglianza va espressa in termini di risorse e non di benessere. In primo luogo il procedimento contemplato dall'eguaglianza di benessere, per cui l'individuo deve stabilire in che cosa consista il proprio benessere prima di poter determinare quale distribuzione assicuri un eguale benessere per tutti, è logicamente inconsistente e inservibile; chi ritiene che il proprio benessere dipenda dal fatto di vivere in condizioni di eguaglianza non può servirsi di una teoria o di una concezione dell'eguaglianza che utilizza il benessere come criterio di una distribuzione egualitaria.In secondo luogo, se si sostiene che spetta allo Stato assicurare l'eguaglianza di benessere, si compromette o si snatura il compito etico rappresentato dal vivere. Parte di tale compito etico che ogni individuo deve affrontare - per certi versi la parte più importante ed esaltante - consiste nell'individuare quale dei possibili

modelli di vita sia realmente il migliore per lui. Le procedure che lo Stato deve utilizzare per creare l'eguaglianza di benessere sminuiscono questo compito, in quanto il governo deve assicurare che gli individui vivano nel modo migliore possibile a prescindere dalle scelte di vita che essi compiono. Probabilmente si tratta di un'impresa destinata al fallimento in quanto i governanti commetteranno vari errori, in primo luogo nel decidere quale sia il tipo di vita 'migliore' per differenti individui. In questo caso tale tentativo avrebbe effetti rovinosi anziché migliorare la qualità della vita, perché i governanti trasferirebbero risorse per favorire degli errori. Ma anche se essi riuscissero a migliorare la qualità della vita di tutti i cittadini, ciò avverrebbe a prezzo della responsabilità individuale; il singolo, alla fine, non sarà in alcun modo responsabile della progettazione della propria vita, che sarà egualmente buona indipendentemente dalla sua sensibilità etica.In sintesi, la teoria dell'eguaglianza delle risorse sostiene non che gli individui siano feticisti, ma che benessere e giustizia sono dinamicamente interrelati. Nello scegliere il modello di vita che ritiene migliore, chi considera il benessere in questi termini si baserà su una serie di intuizioni o di assunti relativi alla nozione di equa distribuzione e alle connessioni e ai rapporti tra la propria vita e quella degli altri. Compito del governo sarà allora quello di creare i presupposti in base ai quali gli individui possono decidere automaticamente quale modello di vita sia migliore per loro. Questa formula ovviamente lascia aperte una serie di questioni; ad esempio non stabilisce se sia più opportuno che il governo sensibilizzi i cittadini alle diverse virtù dei vari modelli di vita possibili, o se sia preferibile invece che sostenga, attraverso sovvenzioni o altri mezzi, forme di vita che si sono dimostrate altamente pregevoli per altri. Adottare la concezione dell'eguaglianza basata sull'eguale distribuzione delle risorse non significa necessariamente accettare l'idea di uno Stato indifferente e noncurante.

d) Risorse e ambizioni

Consideriamo ora un'altra obiezione alla concezione dell'eguaglianza sopra delineata, correlata alla prima e basata su una distinzione assai netta ed evidente tra personalità e circostanze. Per quanto possibile gli uomini dovrebbero possedere o controllare eguali risorse, sia impersonali che personali. Queste ultime però non includono i gusti, i progetti, le ambizioni e altri aspetti della personalità in virtù dei quali un individuo può considerare la propria vita migliore o peggiore di quella di un altro che dispone di risorse identiche. Nessuno quindi ha diritto a una maggiore quantità di risorse solo perché i suoi gusti sono

più dispendiosi, le sue ambizioni più rischiose, o perché è più esigente verso se stesso. In caso contrario infatti la teoria dell'eguaglianza delle risorse verrebbe a coincidere con quella dell'eguaglianza di benessere. La distinzione tra personalità e circostanze è quindi di estrema importanza per l'intera teoria dell'eguaglianza delle risorse.

Un'ovvia obiezione a tale distinzione è che i gusti e le convinzioni sfuggono al nostro controllo non meno delle capacità o della fortuna; poiché la teoria dell'eguaglianza delle risorse annovera quest'ultima tra le circostanze, e quindi in linea di principio come un ambito in cui dovrebbe sussistere l'eguaglianza, è incoerente non considerare allo stesso modo anche gusti e convinzioni. È vero che i gusti possono essere in qualche misura educati: ci si può sforzare ad esempio di imparare ad amare la musica classica o lo sci. Tuttavia gli sforzi in questo senso dipenderanno dalla convinzione che sia desiderabile essere una persona con i gusti in questione, e non si può scegliere di acquisire tale convinzione - o qualsiasi altra credenza che esprime la nostra personalità - così come non si è scelto di avere le convinzioni che si hanno. Occorre quindi trovare un'altra risposta all'obiezione.

La tesi dell'eguaglianza delle risorse non parte dal presupposto che preferenze o ambizioni si scelgano così come si sceglie una cravatta, bensì sostiene che esse siano oggetto di una riflessione in base alla quale si decide quali di esse perseguire e in che modo. Questa riflessione presenta inoltre una certa struttura: la distinzione tra handicaps e capacità da un lato e gusti e convinzioni dall'altro è una distinzione interna a tale struttura, e proprio per questo è essenziale per l'eguaglianza. In questa prospettiva l'eguaglianza mira a rendere eguali gli individui rispetto alle circostanze, intese come l'insieme di opportunità e limitazioni che il singolo incontra nell'individuare e nel perseguire il modello di vita che la riflessione gli indica come il più adatto.È chiaro che capacità e handicaps sono circostanze in questo senso, ed è altrettanto chiaro che convinzioni e preferenze non lo sono. Sarebbe incoerente da parte di un individuo considerare le proprie convinzioni - ad esempio la persuasione che il suo unico scopo nella vita è quello di creare monumenti - come una limitazione della buona qualità della vita che può condurre. Se egli è convinto che edificare monumenti sia essenziale per condurre una buona vita, dovrà ritenere essenziale anche avere tale convinzione; essa non può essere un limite, in quanto definisce il concetto di 'vita buona' per quell'individuo. La distinzione tra handicaps e personalità quindi è tanto poco arbitraria quanto l'etica stessa, ed è importante nella politica in quanto è al centro della

nostra vita etica come individui. La teoria dell'eguaglianza delle risorse vuol essere in armonia con le riflessioni dell'individuo eticamente consapevole, offrendogli una concezione della giustizia che può essere utilizzata sul piano etico sia nella vita privata, in una prospettiva personale, sia nella vita pubblica in una prospettiva politica. Se gli individui non possono considerare le proprie convinzioni come limitazioni, allora non possono accettare una teoria della giustizia che non distingua tra handicaps e convinzioni.

3. L'eguaglianza economica è in conflitto con la libertà?

a) Il ruolo della libertà nell'eguaglianza

Come abbiamo già accennato, è assai diffusa la convinzione che per poter realizzare una genuina eguaglianza economica sia necessario limitare determinate libertà, ad esempio la libertà contrattuale e di scambio, o la libertà di ricorrere a istituti di istruzione privati. Tale argomento è stato utilizzato sia dalla sinistra per sostenere l'illegittimità di tale libertà, sia dalla destra per condannare l'eguaglianza in quanto minaccia per la libertà. Se però si accetta l'eguaglianza distributiva, le libertà rilevanti dal punto di vista etico - la libertà di espressione, di religione e di opinione, o la libertà di scelta nella sfera personale - diventano condizioni necessarie dell'eguaglianza anziché essere, come spesso si crede, ideali politici indipendenti potenzialmente in conflitto con essa. Lo stesso non si può dire per tutte le concezioni dell'eguaglianza, poiché molte di esse definiscono l'eguaglianza distributiva servendosi di criteri che non tengono in alcun conto la qualità distintiva e il valore della libertà. Per la teoria che identifica nel benessere - inteso come soddisfazione dei gusti e delle preferenze - il criterio dell'eguaglianza, ad esempio, è egualitaria quella distribuzione in cui le preferenze degli individui sono egualmente soddisfatte, ma poiché è una circostanza del tutto contingente in che misura essi preferiscano la libertà ad altre risorse che si potrebbero ottenere rinunciando ad essa, è assai dubbio che la tutela delle libertà eticamente importanti possa essere sempre legittimata in quanto favorisce l'eguaglianza di benessere. La teoria dell'eguaglianza di risorse invece offre un'interpretazione assai più sensibile al carattere e all'importanza speciali della libertà, in quanto fa dipendere un'equa distribuzione non già da un mero risultato misurabile direttamente - come la soddisfazione di preferenze o desideri - bensì da un processo di decisioni coordinate in cui gli individui

che si assumono la responsabilità delle proprie ambizioni e dei propri progetti, e accettano come parte integrante di tale responsabilità l'appartenenza a una comunità di eguali, sono in grado di valutare i costi reali che tali progetti e ambizioni comportano per gli altri, e riformulano costantemente tali progetti in modo da utilizzare solo un'equa quota delle risorse che in via di principio sono a disposizione di tutti.

Per una società reale, di conseguenza, la possibilità di realizzare l'eguaglianza distributiva dipende dall'adeguatezza della procedura di discussione e di scelta che essa stabilisce a tale scopo. Perché un processo del genere risulti adeguato occorre un alto grado di libertà, in quanto i costi effettivi che comporta per gli altri il fatto che un individuo disponga di determinate risorse e opportunità possono essere accertati solo se le ambizioni e le convinzioni delle persone sono autentiche e le loro scelte e decisioni commisurate a esse. La libertà quindi è necessaria all'eguaglianza, secondo tale concezione, non sulla base della dubbia e assai fragile ipotesi che gli uomini considerino le libertà fondamentali più importanti di altre risorse, ma perché la libertà - a prescindere dal fatto che gli individui la valutino o meno al di sopra di ogni altra cosa - è essenziale per ogni processo di definizione e di realizzazione dell'eguaglianza. Ciò non significa rendere la libertà strumentale all'eguaglianza distributiva, o viceversa; i due concetti piuttosto si fondono in una descrizione più adeguata di una regola di distribuzione egualitaria sul piano procedurale, ossia tale da riservare un eguale trattamento a tutte le persone.

La teoria dell'eguaglianza delle risorse, di conseguenza, ci impone di considerare in modo diverso certe controversie politiche - ad esempio quelle relative all'istruzione e all'assistenza sanitaria privata - che secondo un'opinione largamente diffusa impongono una scelta tra libertà ed eguaglianza. Se limitare la libertà di scelta nel campo dell'istruzione e dell'assistenza sanitaria contribuisse davvero ad assicurare l'eguaglianza delle risorse - come avverrebbe ovviamente con l'introduzione di determinate limitazioni - nessun ideale di libertà difendibile risulterebbe compromesso, e i liberali non avrebbero obiezioni. Tuttavia non tutte le restrizioni della libertà che si presume promuovano l'eguaglianza distributiva agiscono effettivamente in questo senso, e limitare quelle libertà fondamentali dal punto di vista morale la cui tutela sta maggiormente a cuore ai liberali può contribuire raramente, se mai vi riesce, a promuovere l'eguaglianza così intesa. La teoria dell'eguaglianza delle risorse offre una spiegazione delle nostre convinzioni intuitive sull'importanza della libertà assai

più persuasiva di quella proposta da tutte quelle teorie che considerano libertà ed eguaglianza come valori indipendenti e talvolta in conflitto tra loro.

b) Eguaglianza e astrattezza

Secondo la concezione dell'eguaglianza economica delineata in precedenza, un'asta delle risorse in cui ogni partecipante parta con eguali capacità di offerta determinerà una distribuzione egualitaria. Ciò però avverrà solo se i beni saranno messi all'asta in una forma opportunamente astratta. Supponiamo che alcuni partecipanti all'asta vogliano associarsi per comprare un'area sufficientemente estesa da potervi costruire uno stadio. Il prezzo che essi dovranno pagare dipenderà tra le altre cose dalle dimensioni dei lotti messi all'asta. Se il banditore vende lotti di dimensioni non inferiori a quelle necessarie alla costruzione di uno stadio (e supponendo che la legge vieti di rivendere tali aree dopo averle suddivise una volta terminata l'asta), il prezzo pagato dai costruttori di stadi in questo caso sarebbe sicuramente inferiore a quello che pagherebbero se il banditore offrisse lotti di varie dimensioni, maggiori o minori a seconda delle esigenze dei compratori e ciò pregiudicherebbe l'eguaglianza per le seguenti ragioni.

Secondo la teoria dell'eguaglianza delle risorse ogni individuo dovrebbe ricevere una quota eguale di risorse, misurata in base al costo che hanno per i progetti e i piani degli altri le scelte compiute da ciascuno in base ai propri gusti e alle proprie preferenze. È questa la concezione dell'eguaglianza distributiva propria di tale teoria, l'interpretazione che essa propone del modo in cui l'organizzazione della proprietà privata di una comunità può garantire l'eguale trattamento di tutti i suoi membri. Se si accetta tale interpretazione, si deve riconoscere che un'asta è più equa - ossia assicura una distribuzione realmente egualitaria - quando offre maggiori opportunità di scelta e quindi tiene maggiormente conto della varietà dei progetti e delle preferenze individuali. Se si deve pagare lo stesso prezzo per la terra, sia che si desideri possedere solo un piccolo cottage, sia che si intenda amministrare una vasta tenuta, queste preferenze non influiscono sulle restanti disponibilità per l'investimento in altre risorse, e questa mancanza di duttilità del mercato incide non solo sulle scelte del singolo, ma di riflesso anche su quelle degli altri. I tifosi di calcio, ad esempio, pagano un prezzo differente per i biglietti dello stadio - e di conseguenza competono con gli altri per altri beni in termini diversi - da quello che pagherebbero se le

risorse di ognuno rispondessero con maggior precisione alle dimensioni delle sue preferenze. La mancanza di flessibilità costituisce un difetto generale del programma di eguaglianza delle risorse. Sono preferibili quindi aste più astratte, non perché i costi di determinate risorse sarebbero in questo modo maggiori o minori, o perché si avrebbe un benessere generale maggiore o più egualitario, bensì perché l'obiettivo principale della concezione dell'eguaglianza basata sulle risorse - rendere la distribuzione il più rispondente possibile alle scelte compiute dai diversi individui nel formulare i propri piani e progetti - può essere conseguito meglio attraverso la flessibilità assicurata dall'astrattezza. È questa la giustificazione del principio di astrattezza, secondo il quale il reale costo di opportunità di qualunque risorsa trasferibile è il prezzo che altri pagherebbero per esso in un'asta che offrisse le risorse nella forma più astratta possibile, vale a dire nella forma che permette la maggior flessibilità nel sintonizzare le offerte ai piani e alle preferenze individuali. È necessario quindi che l'asta offra le risorse in questa forma astratta se vuole garantire una distribuzione egualitaria.

Ovviamente possono sorgere gravi problemi quando i beni e le opportunità sono messi sul mercato nella loro forma più astratta, ma in molti casi ciò non comporta particolari difficoltà. Il principio di astrattezza richiede che le risorse naturali siano messe sul mercato nella forma più indifferenziata possibile: il ferro piuttosto che l'acciaio, terreni non coltivati piuttosto che campi di grano ecc. Esso richiede inoltre, come dimostra il precedente esempio dello stadio, che i beni messi all'asta siano il più possibile divisibili, in modo che si possano fare offerte su unità indefinitamente piccole di ciascuna risorsa (ma non talmente piccole che una singola unità risulti inutilizzabile). Il principio in questione infine richiede il riconoscimento di titoli legali di proprietà che favoriscano la divisibilità, come ad esempio diritti di accesso oppure titoli di proprietà limitati nel tempo piuttosto che assoluti.

c) Eguaglianza e rispetto della morale

Le considerazioni precedenti hanno una conseguenza importante in ordine al ruolo della libertà in una situazione di eguaglianza delle risorse. Il principio dell'astrattezza impone alcuni vincoli giuridici alla libertà totale, perché le risorse non possono essere adattate ai piani e ai progetti dei singoli individui se questi non possono contare sul fatto di poter controllare le risorse che acquistano. Tuttavia l'imposizione di vincoli giuridici al di là di

quelli strettamente necessari alla sicurezza compromette l'astrattezza: se ad esempio le leggi di una comunità vietano la realizzazione di sculture satiriche, la creta non vi sarà messa all'asta nella sua forma più astratta, in quanto quel divieto impedisce a chi vuole esprimersi in questo modo di adattare pienamente le proprie risorse ai propri progetti. Il principio di astrattezza richiede quindi che gli individui siano lasciati liberi di utilizzare come vogliono, compatibilmente con il principio di sicurezza, le risorse che acquistano - incluso il tempo libero che cercano di assicurarsi e di tutelare attraverso il loro programma di offerte.L'idea che per realizzare l'eguaglianza sia necessario presentare i beni e le opportunità in forma astratta presuppone quindi che la libertà di scelta sia essenziale all'eguaglianza, e ciò costituisce un passo significativo verso la riconciliazione tra eguaglianza e libertà. È opportuno soffermarsi inoltre su un'altra, immediata conseguenza del principio di astrattezza. Sembra che accettare tale principio significhi aderire alla tesi della tradizione liberale iniziata da John Stuart Mill, secondo la quale i divieti giuridici non possono essere legittimati unicamente dal fatto che la condotta oggetto del divieto offende una qualche religione dominante od ortodossia morale. Tale conclusione liberale potrà sembrare eccessiva; si potrebbe obiettare che essa viola il principio di astrattezza anziché derivare da esso, in quanto molti ritengono che si possa condurre una vita degna solo in una comunità la cui cultura pubblica individua e prescrive una morale comune che contempla, ad esempio, il rispetto dell'ortodossia religiosa, una serie di limitazioni nel comportamento sessuale nonché certe tradizionali distinzioni di ruolo tra i sessi e tra le classi sociali. Nella maggior parte dei casi una cultura pubblica di questo tipo può essere preservata solo dichiarando illegali i comportamenti ritenuti immorali. Se non si riuscisse a far rispettare la morale si negherebbero alla maggioranza le opportunità che essa richiede e ciò altererebbe il costo reale delle opportunità che restano disponibili alla minoranza.

Questa obiezione si basa su un fraintendimento del tipo di neutralità cui mira la teoria dell'eguaglianza delle risorse. Non si tratta di rendere ogni modello di vita egualmente facile, ma di far sì che le risorse e le opportunità che consentono agli individui di realizzare i loro piani o progetti o modelli di vita siano fissate dai costi comportati per gli altri dal fatto che essi hanno tali risorse e tali opportunità, piuttosto che da un qualche giudizio collettivo sulla diversa importanza dei singoli individui o sul diverso valore dei progetti o delle opzioni morali personali. La neutralità intesa in questo senso non assicura la realizzabilità di qualunque modello di vita. Chi volesse condurre una vita da esteta raffinato ammassando

nella propria abitazione privata imponenti collezioni d'opere d'arte non potrebbe farlo in una situazione di eguaglianza delle risorse, in quanto non potrebbe permettersi i costi di opportunità comportati da quel tipo di vita e stabiliti in un'asta in cui ciascuno avesse eguali capacità d'offerta, nemmeno se fosse disposto a sacrificare ogni altra cosa. Questo avviene non perché l'eguaglianza di risorse comporti una mancanza di neutralità nei confronti del collezionista, bensì al contrario in quanto comporta una perfetta neutralità rispetto a quest'ultimo e agli altri individui che desiderano anch'essi studiare le opere d'arte o goderne la bellezza.

La concezione di stampo liberale dei costi di opportunità estende questa nozione di neutralità anche alle condizioni sociali oltreché alle diverse risorse richieste da differenti modelli di vita. Le esigenze sociali di ogni individuo - la situazione sociale che egli ritiene necessaria per realizzare il tipo di vita scelto - vengono valutate stabilendo in quale misura esse possano essere soddisfatte all'interno di una struttura egualitaria che tiene conto dei costi comportati da tali esigenze per gli altri individui. In un'asta condotta in base a questi criteri ha un certo peso senza dubbio anche la consistenza numerica. Se saranno abbastanza numerosi, quanti desiderano la tutela e il rafforzamento dell'omogeneità religiosa riusciranno a ottenere in parte ciò che vogliono, e allo stesso modo i collezionisti, se saranno sufficientemente numerosi, saranno in grado di allestire meravigliosi musei. I seguaci di una determinata fede, che hanno bisogno di una comunità di correligionari per prosperare, possono ritenere che le loro convinzioni siano condivise da un numero di persone sufficientemente elevato da consentire la creazione di una comunità religiosa particolare senza violare la legge. Nessuna minoranza - religiosa, sessuale o culturale che sia - avrà peraltro garantite le condizioni sociali ideali. Anche in questo caso ha un ruolo importante la consistenza numerica: la situazione di una determinata minoranza sarebbe senza dubbio migliore, sotto vari punti di vista, se un maggior numero di persone condividesse le sue idee o i suoi gusti, in modo da rendere meno dispendiose le sue attività. Anche le prospettive delle minoranze, per le stesse ragioni, dipenderanno dai costi di opportunità, valutati in modo neutrale, delle loro scelte per gli altri. L'eguaglianza delle risorse quindi, lungi dall'essere incompatibile con la libertà, implica l'affermazione di un principio fortemente liberale: l'autentica eguaglianza non può essere realizzata in una società in cui vengano negate libertà importanti o in cui i limiti giuridici alla libertà siano giustificati in base a ragioni di ordine religioso o morale.

4. L'eguaglianza politica

a) Eguaglianza orizzontale ed eguaglianza verticale

Ogni teoria che si proponga di definire l'eguaglianza politica, individuando un criterio per misurare il potere politico e stabilire in quali casi si possa parlare di eguaglianza, deve attuare una comparazione sia orizzontale che verticale. Nel primo caso si confronterà il potere di diversi privati o gruppi di privati cittadini, nel secondo si confronterà il potere di questi ultimi con quello degli individui che ricoprono cariche pubbliche. Se l'eguaglianza politica è definibile in termini di eguaglianza di potere politico, occorre tener presenti entrambe le dimensioni. L'eguaglianza di potere a livello orizzontale non è sufficiente a creare un'autentica democrazia. Nelle dittature totalitarie i privati cittadini sono eguali sotto questo riguardo in quanto nessuno ha alcun potere politico. Le false democrazie in cui esiste un unico partito sono di solito assai sollecite nel garantire a ogni cittadino il diritto di esprimere un voto, ma l'unico voto possibile è per quel partito. Per definire l'eguaglianza politica si rende quindi necessario ricorrere anche alla dimensione verticale.

Sembra assurdo che in democrazie rappresentative quali quella italiana o statunitense possa esistere un'autentica eguaglianza di potere verticale. Come si potrebbero riformare le strutture e le procedure politiche americane in modo da attribuire a ogni cittadino maggiorenne lo stesso potere sulle scelte politiche della nazione che ha un membro del Congresso appena eletto, per non parlare del Presidente, senza distruggere lo stesso sistema di governo rappresentativo? La concezione dell'eguaglianza politica come eguaglianza di potere politico, quindi, sembra invischiata sin dall'inizio in un dilemma: se insiste solo sull'eguaglianza orizzontale, sull'eguaglianza tra i governati, i suoi requisiti più essenziali potrebbero essere soddisfatti da dittature palesemente antidemocratiche; se viceversa tiene conto anche dell'eguaglianza verticale, allora è totalmente irrealistica.

b) Impatto e influenza

Il dilemma menzionato sopra va tenuto presente quando si cerca di definire l'eguaglianza di potere. Occorre distinguere in proposito due interpretazioni dell'eguaglianza: quella di

impatto e quella di influenza. La differenza intuitiva tra le due forme è la seguente: l'impatto di un individuo nella sfera politica è dato dall'incidenza che possono avere le scelte o i voti che egli esprime direttamente; l'influenza, invece, è l'incidenza che un individuo può avere non solo direttamente, ma anche inducendo altre persone a pensare, a votare o a scegliere come lui.

Questa distinzione tra impatto e influenza politica suggerisce una possibile soluzione al dilemma menzionato in precedenza. L'eguaglianza verticale è ovviamente impossibile se viene intesa in termini di eguaglianza di impatto. Un sistema rappresentativo è necessariamente caratterizzato da notevoli differenze di impatto in senso verticale, e tuttavia è ragionevole aspirare all'eguaglianza verticale come ideale, se l'eguaglianza in questione viene intesa in termini di influenza. È addirittura possibile concepire un sistema pienamente rappresentativo in cui sussista l'eguaglianza di influenza, perlomeno nella misura in cui questa è misurabile con precisione. Supponiamo che i governanti considerino loro dovere votare come desidera la maggioranza di coloro che rappresentano; supponiamo inoltre che le elezioni si tengano con sufficiente frequenza, che sussista un buon livello di comunicazione tra rappresentanti e rappresentati e che vi siano meccanismi di destituzione abbastanza efficienti e poco costosi da assicurare che i rappresentanti adempiano effettivamente tale dovere. In queste circostanze verrebbe realizzata un'approssimativa eguaglianza di influenza. Poiché il senatore X voterà a favore di una riduzione delle tasse se e solo se riterrà che la maggioranza dei suoi elettori sia favorevole a tale provvedimento, il fatto che egli stesso preferisca una riduzione delle tasse non aumenta le probabilità che egli voti a favore più di quanto le aumenterebbe l'analoga preferenza di uno qualsiasi dei suoi elettori.

Anche sul piano dell'eguaglianza orizzontale sarebbe del tutto implausibile un'eguaglianza di potere concepita come eguaglianza di impatto, ma per ragioni opposte: anziché essere un obiettivo troppo arduo, è un obiettivo troppo poco significativo. L'eguaglianza di impatto richiede che ogni cittadino abbia eguali diritti di voto, e che il sistema elettorale si basi sul principio 'una testa, un voto'. Essa però non è in grado di giustificare una delle nostre idee fondamentali relative alla democrazia, ossia che essa richiede non solo il suffragio universale ma anche la libertà di parola e di associazione nonché altri diritti e libertà politiche. L'eguaglianza di impatto nella sfera politica non viene inficiata se la censura nega a un individuo il diritto di esprimere pubblicamente le proprie opinioni concedendo ad altri

lo stesso diritto, o se vi è qualcuno abbastanza ricco da controllare un quotidiano e qualcun altro troppo povero per comprarne anche solo una copia. Occorre quindi concepire l'eguaglianza non semplicemente in termini di impatto, bensì in termini di influenza se vogliamo anche solo cominciare a esporre le ragioni per cui la censura costituisce una negazione dell'eguaglianza del potere politico.

c) L'eguaglianza di influenza

L'eguaglianza di influenza è davvero un ideale attraente? Non avremmo forse qualche esitazione nel favorire l'eguaglianza verticale di influenza nel modo appena descritto, ossia facendo sì che i rappresentanti agiscano come vorrebbe la maggioranza dei loro elettori e adottando meccanismi elettorali che punirebbero coloro che si comportassero diversamente? Vogliamo realmente garantirci nella misura del possibile la loro obbedienza? Storicamente si è affermata la tesi opposta, espressa da Burke nel suo famoso discorso agli elettori di Bristol, in cui egli rifiutava in linea di principio di votare secondo le preferenze dei suoi elettori (anche se oggi sembrano ben pochi i politici disposti a sostenere questa posizione).

L'eguaglianza di influenza può sembrare un ideale assai più attraente nella dimensione orizzontale che non in quella verticale, ma si tratta di un'apparenza ingannevole. La principale attrattiva dell'eguaglianza orizzontale di influenza deriva dalla convinzione che sia ingiusto che alcuni privati cittadini abbiano maggior influenza politica di altri solo perché sono più ricchi. Tale convinzione intuitiva può essere interpretata in due modi diversi. Da un lato la si può ritenere fondata sull'assunto che qualunque significativa disparità di influenza tra i privati cittadini equivale a una grave mancanza di eguaglianza politica. Dall'altro lato si può evitare qualunque riferimento all'eguaglianza di influenza come ideale generale affermando, ad esempio, che è ingiusto che alcuni siano ricchi come Rockefeller perché ciò viola i principi dell'eguaglianza distributiva; inoltre, la sproporzionata influenza politica conferita dalla ricchezza ad alcuni individui è una conseguenza particolarmente deprecabile dell'ingiustizia in quanto consente a costoro, tra le altre cose, di perpetuare e di moltiplicare gli altri ingiusti vantaggi di cui godono.

Questi due modi di criticare l'influenza politica di un Rockefeller sono naturalmente molto diversi tra loro. Il primo non bada alla causa che determina le sproporzioni di influenza, ma assume solo che l'influenza aggregata, qualunque sia la sua fonte, debba essere eguale. Il

secondo non considera l'influenza aggregata e condanna l'influenza sproporzionata di Rockefeller solo sulla base della particolare origine di tale influenza. Possiamo contrapporre le due obiezioni immaginando un mondo in cui sia valida la prima ma non la seconda. Supponiamo che gli obiettivi distributivi dell'eguaglianza economica siano stati realizzati, ma che alcuni individui abbiano ancora maggiore influenza politica di altri. Ciò può accadere per tutta una serie di ragioni, ma considereremo solo quei motivi che di per sé non sollevano problemi, in quanto dobbiamo stabilire se l'ineguaglianza di influenza sia criticabile in quanto tale. Alcuni, allora, potrebbero avere maggiore influenza perché hanno deciso di investire nella campagna elettorale una quota maggiore delle proprie ricchezze - inizialmente eguali a quelle degli altri. Oppure possono aver investito di più negli studi e nella formazione professionale, sicché gli altri sono più inclini a consultarli o ad ascoltare i loro consigli. Oppure ancora, possono aver condotto un'esistenza talmente virtuosa o segnata dal successo che gli altri si fidano maggiormente di loro, o sono più disposti a seguirli. La prima versione dell'obiezione all'influenza sproporzionata di un Rockefeller si applicherebbe in ogni caso anche a costoro. La maggior influenza esercitata da individui politicamente motivati o competenti o carismatici verrebbe considerata come una carenza nell'organizzazione politica e si farebbe il possibile per ridurla o eliminarla. La seconda versione dell'obiezione invece non sarebbe valida, a meno che non si abbia qualche altra ragione, indipendente dall'assunto che l'influenza politica debba essere eguale, per rifiutare una situazione in cui alcuni individui siano più motivati politicamente, più competenti o più carismatici di altri.

Consideriamo l'opinione assai diffusa e del tutto giustificata secondo la quale nella maggior parte delle società le donne hanno troppo poco potere. Quanti sostengono questa tesi potrebbero ritenere difettosa un'organizzazione sociale in cui la donna media non abbia nella sfera pubblica la stessa influenza (misurata in base a qualche criterio specificato) esercitata dall'uomo medio. Tuttavia altri che condividono la stessa opinione potrebbero intendere qualcosa di completamente diverso, ossia non che uomini e donne dovrebbero avere in media, di diritto, la stessa influenza, bensì che la minore influenza che attualmente hanno le donne dipende da una combinazione di ingiustizia economica, pregiudizi e altre forme di oppressione e di preconcetti, alcuni dei quali, forse, sono così fondamentali da costituire parte integrante della cultura della società. La differenza tra queste due posizioni emerge nel modo più chiaro se si cerca di immaginare una società in cui la discriminazione

economica, sociale e culturale delle donne sia stata abolita. Se in tale società il potere medio dell'uomo e della donna continuasse a essere diseguale - il che potrebbe verificarsi sia in un senso che nell'altro - questo fatto, in sé, costituirebbe un difetto nell'organizzazione sociale?

Una volta compreso che le nostre più serie preoccupazioni relative all'ineguaglianza di potere politico possono essere motivate senza far ricorso all'ideale dell'eguaglianza di influenza, siamo in condizioni di stabilire se esista qualche ragione, oltre l'intento di spiegare tali preoccupazioni, per accettare quell'ideale. A mio avviso la risposta è negativa. Una società egualitaria vuole che l'impegno politico dei suoi cittadini scaturisca da un interesse comune e profondo per la giustizia dei risultati, ossia per l'equità delle decisioni distributive; essa li incoraggia a inorgoglirsi o a sentirsi umiliati per i successi o gli insuccessi della comunità come se fossero i propri, e mira a perseguire quell'obiettivo comune dell'attività politica. L'ideale dell'eguaglianza di influenza tuttavia si oppone a tale aspirazione. Quando gli uomini desiderano più influenza di quella che hanno o ritengono di non averne abbastanza, il loro interesse per la collettività è mera finzione, perché di fatto essi continuano a considerare il potere politico come una risorsa distinta anziché come una responsabilità collettiva. Una società egualitaria inoltre ha a cuore un'altra funzione dell'attività politica, quella cioè di dare ai cittadini la maggiore libertà possibile di estendere alla sfera politica il proprio agire e le proprie esperienze morali. Ma chi accetta l'eguaglianza di influenza come un limite politico non può considerare la propria vita politica come un agire morale, perché tale limite mina la premessa cardinale della convinzione morale, ossia che solo la verità conta. Condurre una campagna politica accettando limiti di influenza autoimposti non sarebbe un agire come esseri morali ma soltanto un inutile e vuoto cerimoniale.

d) Simbolismo e facoltà di agire

Dalle considerazioni fatte in precedenza occorre trarre delle conclusioni forti. Né l'eguaglianza di impatto né l'eguaglianza di influenza costituiscono interpretazioni adeguate dell'idea più fondamentale di eguaglianza del potere politico. Tuttavia non vi sono altre interpretazioni più convincenti. Dobbiamo quindi abbandonare la concezione comune dell'eguaglianza politica come eguaglianza di potere politico tra tutti i cittadini. Quale alternative restano? Il concetto di eguaglianza politica potrebbe essere ridefinito, anziché in

termini di potere ex ante sulle decisioni politiche, facendo invece riferimento alla natura della procedura politica. L'eguaglianza politica si avrebbe allora quando le procedure politiche si fondano sull'assunto che gli individui hanno diritto a un eguale rispetto.

Ciò riguarda in parte il risultato della procedura politica nonché la sua definizione. Se una struttura politica è tale che, date le preferenze, gli egoismi, le alleanze e le inimicizie degli individui, il semplice voto maggioritario priverà sempre qualche gruppo delle risorse cui ha diritto, allora in quella comunità una struttura politica puramente maggioritaria non garantirebbe l'eguaglianza politica. Ma l'eguaglianza politica non riguarda solo i risultati del processo politico: una tirannia illuminata in cui un singolo governante onnipotente distribuisca risorse e opportunità con perfetta giustizia non realizzerebbe l'eguaglianza politica.

La procedura, così come il risultato, deve trattare gli individui in modo eguale, e in una procedura egualitaria occorre distinguere due elementi: il simbolismo e la facoltà di agire. L'eguaglianza richiede che la distribuzione dei voti implichi un'attestazione simbolica dell'eguale status di tutti i cittadini. L'eguaglianza richiede inoltre che la politica dia a ciascuno l'opportunità di fare dell'agire politico un'estensione dell'agire morale. Il requisito del simbolismo stabilisce che le decisioni politiche che suddividono la comunità globale in collegi distribuendo i voti all'interno di ciascuno di essi non debbano essere motivate dalla - e non possano essere interpretate come conseguenze della - posizione di svantaggio di alcuni cittadini o di privilegiamento di alcuni di essi rispetto ad altri. Ciò fornisce un argomento prima facie convincente in favore di soluzioni che garantiscano quella che abbiamo definito in precedenza eguaglianza orizzontale di impatto nella comunità politica. Ma a una considerazione più attenta questo si rivela un argomento debole, perché la funzione simbolica consente delle deroghe da tale principio, purché tali deroghe non incidano negativamente sulla posizione o l'importanza di coloro che vedono diminuito il loro potere d'impatto.La storia e le convenzioni hanno un ruolo importante quando si applicano queste considerazioni sul piano pratico. La storia di gran parte delle democrazie occidentali rende intollerabile per tali società qualunque deviazione dal principio di eguaglianza di impatto all'interno delle circoscrizioni elettorali, ossia dall'eguaglianza del voto. Ma questa stessa storia non attribuisce all'eguaglianza di impatto lo stesso ruolo simbolico quando si tratta di stabilire le modalità di divisione di una collettività in collegi elettorali minori. In parte il motivo è ovvio: per ragioni pratiche le decisioni relative a tale

divisione possono dar luogo solo a un'eguaglianza d'impatto approssimativa, in quanto esse non possono essere matematicamente perfette e in ogni caso diventano obsolete nel corso delle successive riorganizzazioni delle circoscrizioni. La storia di gran parte delle democrazie occidentali inoltre offre esempi piuttosto vistosi di decisioni di questo tipo in cui l'eguaglianza di impatto è stata negata per ragioni che palesemente non avevano niente a che fare con una minore considerazione per coloro il cui impatto politico veniva in questo modo ridotto: si pensi al caso del Senato negli Stati Uniti d'America.Il requisito della facoltà di agire è assai più complesso. Sussiste un'ovvia connessione tra questo requisito e la libertà di parola o le altre libertà politiche. Non possiamo rendere la nostra vita politica una estensione della nostra vita morale se non ci viene garantita la libertà di esprimere le nostre opinioni nel modo che riteniamo adeguato alla nostra integrità morale. L'opportunità di attestare le nostre convinzioni è altrettanto importante a tal fine quanto l'opportunità di comunicarle ad altri; le due cose di fatto spesso si fondono. Così come negare a qualcuno la facoltà di praticare il culto conforme alla propria fede significa privarlo di una componente fondamentale della vita religiosa, allo stesso modo negare a qualcuno l'opportunità di attestare il proprio impegno per la giustizia così come egli la intende non significa semplicemente limitare la sua facoltà di azione politica, bensì vanificarla.

Ma l'esigenza che venga riconosciuta la facoltà di agire non si esaurisce nel riconoscimento della facoltà di espressione e di impegno. Per impegnarsi nella politica come agenti morali occorre avere la certezza che ciò che si fa non cade nel vuoto, e una procedura politica adeguata deve lottare contro ostacoli formidabili al fine di tutelare questa potenziale capacità per tutti gli individui. In altre parole, il processo politico deve assicurare a ogni cittadino un certo peso politico. L'organizzazione dei collegi elettorali ha un suo ruolo in questo senso, ed è importante a questo proposito rilevare la differenza tra sistema mediato e sistema diretto o finale. Il sistema collegiale è mediato quando le elezioni scelgono i rappresentanti che esprimono collegialmente una singola decisione che riguarda la comunità politica complessiva, come nel caso delle elezioni a livello nazionale del Senato. Il sistema è finale quando le elezioni decidono direttamente una qualche questione che riguarda la giurisdizione circoscrizionale, come nel caso dei referendum su questioni specifiche. Entrambi i sistemi conferiscono peso politico ai singoli cittadini di un grande paese, ma in modi diversi: il sistema mediato dà maggior peso ai cittadini su importanti materie di rilevanza nazionale, e in questo modo accresce la facoltà d'azione morale nell'ambito della

comunità nel suo complesso; nel sistema finale il cittadino ha maggior peso politico su questioni di rilevanza relativamente minore.

Ovviamente la divisione in collegi elettorali non è l'unico mezzo che una procedura politica egualitaria può e deve impiegare per conferire peso politico al cittadino. In collegi di grandi dimensioni, o in collegi intermedi all'interno di grandi nazioni, il peso del singolo voto è trascurabile. Così lo scopo della politica di assicurare la possibilità di agire può essere raggiunto solo garantendo a ognuno l'accesso a media influenti, se lo desidera, o dando a ognuno un'eguale opportunità di influenzare gli altri se è in condizione di farlo. Questa, si potrebbe dire, è l'altra faccia della libertà di espressione e di accesso, considerata dal punto di vista della possibilità di azione. Nelle nostre società caratterizzate dall'ineguaglianza la causa principale dell'ineguaglianza di accesso è l'ineguaglianza di ricchezza. Se la distribuzione delle risorse fosse più egualitaria, aumenterebbe automaticamente il peso politico di ampi strati della popolazione. Se però anche così l'industria dei media consentisse l'accesso a un'audience politica solo a quanti investono o lavorano in tale settore, l'obiettivo della democrazia di garantire la facoltà di agire richiederebbe di assicurare o fornire in qualche altro modo eguali possibilità di accesso a tutti i cittadini.Sulla natura dell'eguaglianza si può trarre un'importante conclusione generale. Se una comunità è realmente egualitaria nel senso astratto discusso in precedenza - se accetta il principio dell'eguale trattamento di tutti i suoi membri - allora non può considerare l'impatto o l'influenza politica come risorse da ripartire in base a qualche criterio di eguaglianza, allo stesso modo in cui si ripartiscono le materie prime, la terra o gli investimenti. In una società egualitaria la politica è una questione di responsabilità, non un'altra forma della ricchezza.

5. Perché l'eguaglianza?

L'ultimo problema relativo all'eguaglianza è di natura esplicitamente normativa. Non viene più messo in questione, almeno al livello della retorica e del ragionamento politico, il fatto che il governo debba essere egualitario nel senso astratto, perseguendo strutture e scelte politiche che garantiscano un eguale trattamento di tutti i cittadini. Se possibile, però, si dovrebbe cercare una qualche giustificazione politica o filosofica più fondamentale di tale principio egualitario astratto, non solo per una forma di responsabilità intellettuale, ma

anche perché individuare le radici dell'eguaglianza astratta in altre idee ci aiuterà a definire quella particolare concezione dell'eguaglianza economica e politica che costituisce la migliore interpretazione dell'eguaglianza astratta.Le radici dell'eguaglianza vanno cercate in una teoria più generale della giustizia. Consideriamo per cominciare le conseguenze che comporta per una teoria della giustizia la tesi platonica che, come si è detto, è parte integrante dell'interpretazione dell'eguaglianza economica come eguaglianza di risorse. In questa interpretazione giustizia e benessere si fondono perché il benessere di ogni individuo dipende tra le altre cose dall'equità della distribuzione delle risorse. Ma se si accetta la concezione platonica anche in questa sua forma più debole, la maggior parte degli argomenti pro o contro le diverse teorie della giustizia della filosofia politica contemporanea sono irrilevanti.

Gli argomenti più autorevoli sul problema della giustizia riguardano le conseguenze che le differenti teorie comportano per gli interessi di diversi individui. Molti ad esempio ritengono che un argomento assai solido sia quello secondo il quale un modello di giustizia che consenta all'individuo di trattenere per sé l'intero profitto di ciò che produce sia alla fine nell'interesse di tutti, o quasi, perché le persone capaci sarebbero incentivate a produrre di più. Questo tipo generale di argomentazione però perde la sua validità una volta che si accetta la tesi secondo la quale la giustizia è parte integrante degli interessi delle persone.

Una teoria della giustizia infatti non può basarsi sull'argomento che una società organizzata secondo i principî di tale teoria avrà più risorse aggregate; ciò infatti significa assumere che avere una maggiore quantità di risorse sia effettivamente nell'interesse di quanti di fatto beneficeranno di tali maggiori risorse. Una maggiore ricchezza è effettivamente negli interessi della maggioranza solo se il sistema che la rende possibile è giusto. Senza dubbio un sistema economico giusto produrrebbe maggiori risorse per tutti, ma chi accetta l'idea che giustizia e benessere sono tutt'uno non può sostenere che un sistema è giusto solo perché ha tali conseguenze, e considererà queste ultime nell'interesse di tutti solo se avrà qualche altra ragione per ritenere giusto il sistema che le ha prodotte.Siamo abituati a considerare la giustizia in base al modello conflittuale proposto dalle teorie del contratto sociale. Secondo tale modello, gli individui divisi da interessi contrastanti si rendono conto a un certo punto che è necessario arrivare a un compromesso al fine di tutelare gli interessi superiori di ciascuno: la convivenza pacifica, secondo Hobbes, o il diritto al giusto rispetto reciproco, secondo Rawls, oppure la realizzazione delle condizioni per la comunicazione

reciproca cui aspira ogni individuo. Questo modello induce a considerare il problema della giustizia in una prospettiva particolare: la ragionevolezza delle diverse ipotesi cioè viene giudicata sulla base di un confronto tra l'estensione e la rilevanza dei diversi interessi che in base a ciascuna di esse gli individui dovrebbero sacrificare o abbandonare. Questo approccio a mio avviso è sostanzialmente insoddisfacente, in quanto le nostre intuizioni sulla giustizia sono già incorporate nelle nostre idee su ciò che è ragionevole chiedere. Esso tuttavia può costituire un modo appropriato di organizzare e sviluppare queste intuizioni: giudichiamo giuste le istituzioni che sarebbero approvate da quanti condividono le nostre opinioni su quali siano gli interessi fondamentali e quali quelli marginali. Il concetto di eguaglianza funziona abbastanza bene, anche se non necessariamente molto bene, nelle filosofie politiche che procedono in questo modo. In via di principio è irragionevole chiedere a chi parte già svantaggiato di fare maggiori rinunzie, sicché tale approccio ha un'impronta egualitaristica. In determinati casi però l'insistenza sull'eguaglianza risulta irragionevole e dottrinaria, ad esempio qualora un piccolo vantaggio per i poveri si possa ottenere solo a prezzo di ingenti sacrifici per tutti gli altri.

Ma la concezione della giustizia come compromesso tra diversi interessi, sulla quale si fonda questo approccio, non è più utilizzabile una volta che si accetta la premessa della teoria dell'eguaglianza delle risorse, ossia che la giustizia è una componente del benessere. In che termini va concepita allora la giustizia? Essa ha un ruolo dinamico nella vita di ogni individuo eticamente consapevole: definisce quali risorse egli può utilizzare e contribuisce così a definire il compito etico rappresentato dal vivere. Se non si può valutare la validità di una teoria della giustizia chiedendosi se essa abbia conseguenze giuste per gli individui, è possibile però valutarla in termini etici, chiedendosi se essa sia in accordo con altre nostre convinzioni su quale sia il modo giusto di vivere. In questa prospettiva il carattere distintivo di tutte le teorie non egualitarie è il seguente: esse sono accettabili dal punto di vista etico solo se è giustificata la tesi secondo la quale la vita di alcune persone è più importante di quella di altre, non sul piano delle conseguenze, in ragione cioè dell'impatto che esse possono avere sul mondo, ma esclusivamente in quanto appartengono a una determinata categoria di persone. Vi sono sempre state categorie di persone che hanno preteso di avere un'importanza speciale in quanto discendenti dei Borboni, o appartenenti alla razza bianca, o membri di un popolo eletto da Dio, oppure in quanto persone di particolare lignaggio, o talento, o bellezza o persino ricchezza. Tale pretesa però è in contrasto con la nostra

convinzione etica più profonda, secondo la quale è importante il modo in cui si vive non in virtù di particolari attributi o proprietà che alcuni possiedono e altri no, bensì esclusivamente in quanto esseri umani. Per gli individui eticamente consapevoli, vivere una vita degna comporta - e in un certo senso comincia con - il tentativo di dare una risposta al problema dell'identità personale, e tale questione presuppone che il compito etico rappresentato dal vivere sia più astratto e universale rispetto al compito etico rappresentato dal vivere in un determinato ruolo, che non si tratta di un compito ipotetico nel senso kantiano, indirizzato solo a chi ha determinate caratteristiche o proprietà, bensì di un compito categorico, che riguarda tutti gli uomini. Dovrei scegliere un modello di vita conforme al fatto di essere un aristocratico italiano, se lo fossi? È questo che definisce la mia identità in senso etico? Oppure è il fatto di essere cattolico, o microbiologo, o di avere una intonazione perfetta? Quali di questi fatti e circostanze relativi al mio io dovrei prendere come parametri nell'individuare un modello di vita appropriato? Quali altri dovrei considerare come semplici opportunità o limiti? Rispondiamo al problema dell'identità in primo luogo e sostanzialmente come persone e successivamente, poiché in quanto persone rispondiamo inizialmente in un certo modo, come aristocratici, o cattolici o individui dotati di un talento particolare.

Le teorie non egualitarie della giustizia quindi, la cui conseguenza è che individui con caratteristiche particolari o in una situazione particolare hanno a disposizione una maggiore quantità di risorse, non possono essere accettate da persone eticamente consapevoli, le quali quindi devono accettare l'eguaglianza nel suo senso astratto. Mentre le teorie non egualitarie si scontrano con le convinzioni etiche menzionate in precedenza, una teoria egualitaria adeguata conferma tali convinzioni e ne costituisce una logica conseguenza, conformandosi all'austerità kantiana della nostra situazione etica. Individuare l'origine dell'etica in qualcosa di più contingente della natura umana significa oscurare e sminuire la forza categorica dell'imperativo etico che impone di vivere bene.L'argomentazione che ci ha portati a questa conclusione presenta quindi una certa simmetria. Essa parte dall'idea che la giustizia limita l'etica, e che se qualcuno conduce una vita meno buona ciò è dovuto al fatto che le sue risorse sono ingiustamente scarse. Ora abbiamo rovesciato il problema mostrando come l'etica limiti la giustizia: una concezione della giustizia deve essere adeguata alla nostra percezione del carattere e della profondità del compito etico, e ciò induce a considerare l'eguaglianza come la migliore teoria della giustizia. Arrivati a questo punto, l'argomento

vale in entrambe le direzioni, perché il fatto che l'eguaglianza sia una teoria naturale della giustizia a sua volta fa da sostegno all'idea dalla quale siamo partiti, ossia che la giustizia sia un aspetto dell'etica. Un sistema politico ed economico fondato sull'ineguaglianza offende tutti gli individui, anche coloro che traggono vantaggio dall'ingiustizia in termini di risorse, perché una struttura comunitaria che assegna un valore ipotetico e superficiale al compito etico rappresentato dal vivere nega l'autodefinizione personale che è parte integrante della dignità umana. L'interesse dell'individuo e l'eguaglianza politica sono alleati. Hegel sosteneva che schiavi e padroni sono entrambi prigionieri: l'eguaglianza apre le porte della prigione a entrambi. (V. anche Costituzionalità delle leggi, controllo di; Costituzioni; Giustizia).

Diritto

di Alessandro Pizzorusso

Sommario: 1. L'eguaglianza come regola giuridica e come principio costituzionale. 2. L'eguaglianza come modo di strutturazione delle norme giuridiche. a) Il divieto di leggi personali. b) Il problema delle norme transitorie. 3. L'eguaglianza come misura della capacità giuridica. 4. Tutela negativa e tutela positiva dell'eguaglianza: eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale. 5. Il sindacato di costituzionalità delle leggi rispetto al principio di eguaglianza come sindacato della ragionevolezza delle discriminazioni. □ Bibliografia.

1. L'eguaglianza come regola giuridica e come principio costituzionale

L'esigenza di rispettare l'eguaglianza fra gli uomini, che indubbiamente corrisponde a un elementare bisogno di giustizia, ha costituito in ogni tempo un argomento classico del ragionamento giuridico, spesso utilizzato sul piano dell'applicazione del diritto anche indipendentemente da qualunque richiamo a esplicite proclamazioni costituzionali o legislative di una corrispondente regola. Ma non sono rari neppure i casi nei quali, pur in difetto di un'enunciazione del principio in termini generali, statuizioni siffatte risultano

inglobate nelle norme positive attraverso l'impiego di aggettivi come 'pari', 'eguale' e simili, oppure indicando il titolare del diritto in questione mediante espressioni come 'tutti', 'ciascuno', 'nessuno', ecc.Ciò nondimeno, è nell'ambito del moderno costituzionalismo che la regola dell'eguaglianza è stata più esplicitamente recepita nel campo del diritto, attraverso l'enunciazione di un principio dotato di portata generale e spesso rivestito della particolare forza normativa propria degli enunciati costituzionali. Prima del movimento di pensiero sfociato nelle Rivoluzioni francese e americana, infatti, pur se l'esigenza di rispettare l'eguaglianza era spesso avvertita con riferimento ad ambiti specifici, la sua teorizzazione a livello generale risultava incompatibile con la struttura della società di quel tempo, la quale presupponeva l'esistenza di una pluralità di ceti e di corporazioni, e risultava quindi fondamentalmente organizzata come una società di non eguali. In tale situazione, pertanto, era possibile che fosse riconosciuta come regola almeno normalmente operativa quella che, ad esempio, prescriveva la par condicio creditorum (o di altri soggetti che si trovassero in eguale posizione rispetto a un determinato rapporto giuridico), ma non era possibile invece costruire la regola dell'eguaglianza come un principio generale potenzialmente valido per qualunque tipo di rapporto.

Questa evoluzione fa comprendere perché la regola dell'eguaglianza non abbia ricevuto un'elaborazione particolarmente attenta nell'ambito della tradizione privatistica fino a quando il problema dell'applicabilità del corrispondente principio ai rapporti privati non si è imposto come un possibile effetto derivato del suo riconoscimento a livello costituzionale (v. Rescigno, 1960; v. Pasetti, 1970; v. Cerri, 1987). E in realtà, fino a pochi anni fa, negli indici analitici dei manuali di diritto privato il termine 'eguaglianza' non compariva neppure ed è solo recentemente che ha cominciato a penetrarvi, non tanto come autonomo sviluppo dell'attività interpretativa dei privatisti, quanto come riflesso del riconoscimento di effetti giuridici diretti e immediati alle norme costituzionali regolatrici dei diritti fondamentali.

Bisogna tuttavia distinguere il modo in cui questo sviluppo si è realizzato negli Stati Uniti da quello che invece si è avuto nei paesi europei. In America la possibilità di considerare i principî costituzionali come norme giuridiche non è mai apparsa in dubbio, sulla base della concezione della costituzione come higher law, direttamente utilizzabile dal giudice come parametro della costituzionalità, e quindi dell'applicabilità, delle leggi ordinarie, nonché come criterio d'interpretazione di esse e, se del caso, come fonte di norme direttamente applicabili; il principio di eguaglianza si impose quindi come "the last resort of

constitutional arguments" (secondo la formula usata dal giudice Holmes). Nel continente europeo ha invece prevalso per lungo tempo l'opinione secondo la quale la costituzione doveva essere considerata come un documento essenzialmente politico e le sue norme risultavano quindi non 'giustiziabili'. È stato soltanto in epoca relativamente recente, sotto l'impulso della Scuola viennese, che si diffuse anche qui, seppur su basi teoriche molto diverse, una nozione della costituzione come norma giuridica (v. Garcia de Enterría, 1981).

In Italia il dibattito sull'efficacia giuridica delle disposizioni di principio contenute nella Costituzione si sviluppò soprattutto a partire dal 1947, quando si cominciò a discutere della natura 'programmatica' o 'precettiva' delle norme costituzionali contenenti tali disposizioni. All'opinione, sostenuta per un certo tempo dalla Corte di cassazione e da una parte della dottrina, secondo la quale le garanzie costituzionali della libertà e dell'eguaglianza si rivolgerebbero soltanto al legislatore e non potrebbero quindi essere in alcun modo applicate dai giudici, si contrappose l'altra, patrocinata da alcuni studiosi (v. soprattutto Crisafulli, 1952; v. Pierandrei, 1952; v. Natoli, 1955) e più tardi accolta dalla Corte costituzionale (a partire dalla sentenza 14 giugno 1956, n. 1, in "Foro italiano", 1956, n. 1, p. 833), in base alla quale anche le norme qualificabili come soltanto programmatiche possono avere, quanto meno, l'effetto di determinare l'incostituzionalità delle regole con esse contrastanti che siano ricavabili da leggi ordinarie o da altre fonti subordinate, oltre che di influenzare l'interpretazione di queste nel senso di far preferire le interpretazioni costituzionalmente conformi a quelle di segno opposto.Il risultato di questo dibattito fu che, almeno con riferimento ai principî generali espressi da disposizioni contenute nella Costituzione, la tesi secondo cui si tratta di norme caratterizzate bensì da un'accentuata astrattezza e generalità, ma comunque applicabili con le stesse tecniche con cui si applicano tutte le altre norme, è ormai largamente accettata e può dirsi assolutamente prevalente, sia nella dottrina che nella giurisprudenza italiana. Analogo indirizzo si è affermato senza eccessive difficoltà nell'area influenzata dalla dottrina giuridica tedesca e si è imposto più recentemente in Spagna, in Portogallo, in Belgio e in Francia, mentre a esso guardano con attenzione i paesi dell'Europa orientale, recentemente sottrattisi al dominio dell'ideologia comunista, che escludeva ogni forma di controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi.

L'applicazione del principio costituzionale di eguaglianza dette tuttavia luogo a problemi diversi da quelli sorti con riferimento alle norme costituzionali istitutive di diritti di libertà: mentre infatti queste determinano l'attribuzione di situazioni giuridiche soggettive

tecnicamente simili a quelle derivanti dalle norme legislative ordinarie, gli effetti giuridici dell'affermazione dell'eguaglianza non possono essere costruiti con questa tecnica, ma si risolvono invece in una modifica delle disposizioni attributive di diritti o di doveri e risultano pertanto in certa misura autonomi rispetto alle singole configurazioni di situazioni giuridiche soggettive nell'ambito delle quali trovano applicazione. Conseguentemente, i giuristi si sono impegnati nella specificazione dei contenuti propri del principio costituzionale in esame e varie vie sono state percorse a questo scopo.

2. L'eguaglianza come modo di strutturazione delle norme giuridiche

a) Il divieto di leggi personali

Nell'ambito di questa evoluzione, al fine di inserire il principio di eguaglianza nel sistema di concetti che i giuristi erano venuti via via costruendo, vennero proposte interpretazioni assai diverse.La più radicale di esse fu quella secondo la quale "la disposizione che i cittadini sono eguali davanti alla legge, secondo interpretazione letterale e sistematica, non può significare che in genere il contenuto delle leggi debba essere identico oppure conforme a giustizia per tutti i cittadini, ma può significare solo che la potestà della legge è eguale, identica per tutti, sicché non vi è più [...] principe o suddito sciolto dalle leggi, e non vi sono più sottoposti a potestà legislativa diversa da quella degli altri cittadini, e non vi è più personalità della legge, né pluralità di ordinamenti in corrispondenza alle varie categorie di soggetti. Ne segue che la disposizione sull'eguaglianza, in principio, non disciplina il contenuto delle leggi, ma sibbene ne definisce in modo incontrovertibile la forza e l'efficacia" (v. Esposito, 1954, pp. 30-31), per cui la portata del principio si risolverebbe in una norma sulla produzione giuridica in virtù della quale le disposizioni contenute nelle leggi e negli altri atti normativi debbono sempre essere caratterizzate dall'astrattezza e dalla generalità e sarebbero incostituzionali per violazione del principio di eguaglianza soltanto le leggi 'personali' o quelle che determinano disparità di trattamento vietate dalle esplicite enunciazioni che spesso troviamo nelle costituzioni (come, ad esempio, nell'art. 3, comma 1, della Costituzione italiana, il quale vieta le "distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali").

Questa impostazione risultò tuttavia inadeguata a fornire soluzioni appropriate per tutta una serie di casi pratici, e sul piano teorico fu messa in discussione soprattutto da quegli studiosi i quali dimostrarono come il ricorso a leggi personali non potesse aprioristicamente escludersi in quei casi in cui situazioni individuali presentassero particolarità tali da distinguerle nettamente dai casi (per così dire) ordinari (v. soprattutto Mortati, 1968).

In effetti, il rapporto di regola ed eccezione può atteggiarsi in modi così vari da indurre a escludere che una regola possa essere considerata incompatibile con il principio di eguaglianza solo perché derogatoria nei confronti di un'altra, astrattamente qualificabile come generale. Generalità e specialità dei precetti sono infatti qualche cosa di eminentemente relativo e le ragioni che possono portare a censurare una regola derogatoria di un'altra per il carattere di 'privilegio' che essa eventualmente assuma sono sempre e soltanto ragioni inerenti al loro contenuto, e il giudizio di conformità al principio di eguaglianza, ove consentito, presuppone necessariamente un apprezzamento del carattere 'giustificato' o 'ingiustificato' della deroga o della discriminazione.A questa conclusione condusse anche il dibattito intorno al carattere tassativo o non tassativo degli elenchi di discriminazioni vietate: è infatti ovvio che anche una discriminazione normalmente vietata può risultare invece compatibile con il principio di eguaglianza ove ricorrano presupposti di fatto i quali differenzino il caso in esame da quelli cui si è avuto riguardo nello stabilire la regola più generale e sembra difficile ammettere che non possano aversi altre discriminazioni le quali diano luogo a inconvenienti simili a quelli che si determinano nelle ipotesi esplicitamente previste (ancorché le previsioni costituzionali includano talora formule vaghe, cui possano essere ricondotte anche ipotesi probabilmente non presenti alla mente dei loro redattori). E infatti è difficile negare, come da tempo è stato chiarito, che regolare paritariamente situazioni diverse è altrettanto lesivo dell'eguaglianza quanto regolare in modo differenziato situazioni simili (o viceversa).

Donde, anche sotto questo profilo, la necessità di integrare la portata del principio di eguaglianza con la previsione di un apprezzamento del carattere giustificato o ingiustificato della discriminazione, il quale peraltro rischia di svuotare la portata precettiva del principio stesso e di risolverne gli effetti nell'attribuzione della più ampia discrezionalità a chi risulterà competente a controllarne il rispetto, cioè, nei sistemi europei, alle corti costituzionali e, nel sistema americano, alla Corte Suprema (v. cap. 5).

b) Il problema delle norme transitorie

Una difficoltà particolare è quella che emerge ove si cerchi di applicare il principio di eguaglianza inteso in questo modo ai problemi dell'efficacia delle norme giuridiche nel tempo. E infatti, ove si prescindesse da qualunque apprezzamento circa la giustificatezza o meno delle disparità di trattamento, come si potrebbe ritenere compatibile con il principio di eguaglianza che due fatti identici abbiano effetti giuridici diversi solo perché verificatisi uno prima e l'altro dopo il momento di entrata in vigore di una nuova legge che ne modifichi il regime giuridico? E come potrebbe ritenersi ammissibile che proprio il legislatore che impone il nuovo regime (e che quindi si può supporre abbia le sue buone ragioni per farlo) sottragga tuttavia a esso, mediante norme 'transitorie', una certa categoria di fatti per assoggettarli invece al vecchio regime, oppure a un regime variamente intermedio fra il vecchio e il nuovo? Se il nuovo regime è il più conforme al diritto e alla giustizia (e quindi anche al principio di eguaglianza), perché non dovrebbe essere applicato anche ai fatti anteriori tuttora suscettibili di riesame o non dovrebbe addirittura essere applicato retroattivamente in tutti i casi in cui ciò sia praticamente possibile?

È ovvio che queste sono domande retoriche, poiché non è difficile individuare esigenze di certezza dei rapporti giuridici (non meno valide di quelle che stanno alla base dell'esigenza di rispettare il principio di eguaglianza) le quali si oppongono alla modificazione dell'assetto dei rapporti giuridici che appaiono ormai stabilizzati, e perché non è difficile dimostrare l'opportunità di un'applicazione graduale delle nuove regole, come quella che è agevolata dalle norme transitorie. Anche questa ipotesi dimostra quindi l'impossibilità di prescindere dal contenuto delle disposizioni delle quali si voglia accertare la conformità con il principio di eguaglianza.

3. L'eguaglianza come misura della capacità giuridica

Ad analoghe difficoltà dà luogo la diversa impostazione secondo la quale la portata del principio di eguaglianza dovrebbe concretizzarsi essenzialmente nell'eliminazione di ogni limitazione di capacità. Nei suoi termini generali questa conclusione si risolve in una svalutazione del principio, poiché nessuno dubita che la 'capacità giuridica generale' (v. Falzea, 1960) debba essere riconosciuta a qualunque persona fisica, essendo state

universalmente abolite - almeno ufficialmente - le distinzioni in base alle quali in passato talune categorie di soggetti (gli schiavi, le donne, i figli minori, gli appartenenti a taluni gruppi etnici, ecc.) erano considerate legalmente incapaci, in tutto o in parte. D'altronde, nessuno pensa che tutte le persone fisiche possano essere dotate di situazioni giuridiche soggettive sotto ogni aspetto identiche in ordine a qualsiasi tipo di rapporto giuridico, essendo evidente che la diversità delle situazioni di fatto non può non comportare diversità di effetti giuridici e quindi anche di diritti e di doveri. Così, ad esempio, è ovunque pacifico che la capacità di compiere tutta una serie di atti giuridici (la così detta 'capacità di agire') si acquista con la maggiore età, nonostante che anche chi non disponga di tale status possa essere titolare di situazioni giuridiche soggettive attive e passive; così è pacifico che la capacità elettorale possa essere in qualche misura limitata, anche se il corpo elettorale tende sempre più ad avvicinarsi all'intera popolazione, poiché ne rimangono generalmente esclusi gli stranieri, i minori e altre categorie di persone variamente delimitate; così è regola universale che per compiere validamente atti giuridici, e anche atti costitutivi di responsabilità per chi li compie (non esclusi i reati), occorre essere compos sui, cioè essere quanto meno capace d'intendere e di volere, e così via dicendo.

Conseguentemente, anche la nozione di 'capacità giuridica speciale', che in passato trovava un suo preciso riscontro nella condizione di talune categorie di persone fisiche, ha perduto gran parte della sua utilità. A seguito della sempre più diffusa applicazione del principio di eguaglianza, infatti, la maggior parte delle discriminazioni sulle quali essa si fondava sono state rimosse o grandemente ridimensionate (come, ad esempio, quelle relative alle donne, quelle relative ai non abbienti, e altre simili), per cui la loro portata non è ormai distinguibile da quella di molti altri tipi di differenziazioni di fatto le quali comportano disparità di trattamento giuridico ritenute giustificate e pertanto compatibili con il principio stesso di eguaglianza. In conseguenza di ciò, una rassegna delle ipotesi di capacità giuridica speciale finisce per risolversi in una rassegna di tali disparità di trattamento, il cui elenco potrebbe essere pressoché illimitato e non potrebbe assumere conseguentemente altro carattere che quello di una pura descrizione della normativa vigente.

È però da notare come questa conclusione risulterebbe del tutto esatta soltanto se l'ordinamento giuridico cui si fa riferimento potesse essere considerato come una realtà chiusa, perfettamente separabile dagli ordinamenti giuridici degli altri Stati e da quelli delle società non statali che in vario modo si intrecciano con essi. Lo studio della pluralità degli

ordinamenti giuridici (v. soprattutto il classico lavoro di S. Romano, 1946², pp. 106 ss.) ha tuttavia dimostrato che così non è e che anche il diritto proprio di una determinata realtà statale non può non tener conto dei collegamenti che il relativo ordinamento giuridico presenta con gli ordinamenti delle altre società, che esso in parte recepisce (trasformando con varie tecniche le relative norme in norme sue proprie) e in parte riconosce (consentendo così alle norme dell'ordinamento giuridico alieno di operare nel suo ambito senza tuttavia trasformarle in norme proprie).

Considerato dal punto di vista del soggetto di diritto, il fenomeno della pluralità degli ordinamenti giuridici comporta che si abbiano ordinamenti equiordinati - fra i quali i possibili soggetti di diritto si distribuiscono in modo tale che ciascuno di essi venga a essere collegato, almeno di regola, con uno soltanto di essi (o quanto meno con uno per volta di essi) stabilendo con gli altri solamente rapporti di tipo eventuale e occasionale - e ordinamenti sovra- o sottordinati, ai quali gli stessi soggetti di diritto possono contemporaneamente essere collegati, almeno sotto profili particolari. Il riconoscimento della soggettività alle comunità cui i diversi ordinamenti giuridici corrispondono introduce poi un ulteriore fattore di collegamento fra gli ordinamenti giuridici, che ne accresce e ne complica le interconnessioni.

Rispetto all'ordinamento statale di riferimento, ciò comporta che si abbiano soggetti i quali, oltre a essere incardinati in ordinamenti equiordinati, hanno con esso un rapporto soltanto eventuale e occasionale e comporta altresì che si abbiano soggetti i quali, oltre a essere incardinati nell'ordinamento statale di riferimento, sono anche in vario modo in grado di operare nell'ambito di ordinamenti sovra- o sottordinati a esso e pertanto hanno, da questo punto di vista, una soggettività doppia o plurima; comporta infine, almeno in linea di massima, che gli enti esponenziali dei vari ordinamenti che si riconoscono reciprocamente operino come soggetti nell'ordinamento di ciascuno di essi.Il primo ordine di problemi è quello che comporta la distinzione fra cittadini e stranieri (e la corrispondente distinzione fra le persone giuridiche), che è l'unica con riferimento alla quale si possa configurare, nell'epoca moderna, una vera e propria limitazione di capacità, identificabile in quella applicabile agli stranieri (ma non si sa quanto adeguata alle esigenze dei traffici quali si sono venute delineando nell'epoca contemporanea). A differenza delle limitazioni di capacità realizzate in altre epoche storiche, tuttavia, questa rappresenta una conseguenza tecnica dell'esistenza di una pluralità di ordinamenti giuridici statali e potrà essere attenuata

o eliminata soltanto attraverso il ridimensionamento del ruolo che nell'attuale fase storica è riconosciuto agli Stati (cui si potrà probabilmente pervenire attraverso una valorizzazione del ruolo delle organizzazioni internazionali molto più accentuata di quella realizzata fino a questo momento).Il secondo ordine di problemi è quello che deriva dal ruolo che soggetti legati allo Stato dal rapporto di cittadinanza esercitano nell'ambito di ordinamenti diversi da quello dello Stato, ma con esso in vario modo coordinati o da esso quanto meno riconosciuti. È questo il tema del pluralismo istituzionale, il cui studio comporta l'analisi delle 'formazioni sociali' (su questa nozione v. Rossi, 1989), che in vario modo operano nell'ambito dell'ordinamento giuridico dello Stato o in collegamento con esso. Nonostante che l'ostracismo votato alle comunità intermedie all'epoca della Rivoluzione francese trovi tuttora qualche eco nelle costituzioni moderne e nella letteratura costituzionalistica contemporanea, sembra innegabile il forte recupero di esse, che caratterizza - in alcuni paesi più marcatamente, in altri meno - le moderne società statali e che trova il suo momento più rilevante nello straordinario sviluppo assunto dal ruolo dei partiti politici, dei sindacati, degli enti locali e di altre organizzazioni variamente intrecciate con questi o con quelli. Donde una sorta di frammentazione della capacità giuridica delle persone fisiche, la quale risulta in parte dai loro rapporti con l'ordinamento giuridico dello Stato di riferimento e in parte dai rapporti con gli ordinamenti giuridici delle formazioni sociali che in vario modo operano nell'ambito dello Stato stesso.

Infine, il riconoscimento della soggettività giuridica delle persone giuridiche (inclusi gli Stati stranieri e, per lo più, gli enti esponenziali delle formazioni sociali in qualche modo riconosciute dallo Stato di riferimento) implica ulteriori problemi di capacità e anche di applicazione del principio di eguaglianza (v. Pierandrei, 1966).Queste considerazioni sembrano dimostrare la scarsa utilità di un'interpretazione del principio di eguaglianza la quale cerchi di ridurlo a un criterio di misurazione della capacità, poiché per un verso, nell'ambito dei rapporti controllati dal diritto, generalmente le differenziazioni di capacità sono ormai ammesse soltanto in quanto appaiano compatibili con il rispetto dell'eguaglianza, mentre, per altro verso, esse dipendono da un assetto della società (derivante dalla sua ripartizione in una pluralità di società statali e di altre società variamente collegate con esse) che non è riconducibile al principio di eguaglianza, bensì a vicende storiche che - almeno allo stato attuale delle cose - appaiono controllate solo in minor misura dal diritto.

4. Tutela negativa e tutela positiva dell'eguaglianza: eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale

A fronte delle difficoltà derivanti dalla configurazione dell'eguaglianza come 'eguaglianza dinanzi alla legge', più proficui sviluppi sono derivati dalla distinzione fra 'tutela negativa' contro le discriminazioni odiose e 'tutela positiva' tendente al superamento delle disparità derivanti da fattori naturali o da passate oppressioni, ovvero - secondo la terminologia più diffusa in Italia, la quale si rifà all'interpretazione dell'art. 3 della Costituzione del 1947, i cui due commi sembrano appunto ispirati a questa distinzione - fra l''eguaglianza formale', mediante la quale si assicura la 'parità dei punti di partenza' e l''eguaglianza sostanziale', tendente a riequilibrare le differenze di fatto.

Questa distinzione muove dall'osservazione che il riconoscimento di eguali diritti è spesso insufficiente a realizzare un'effettiva parità, giacché chi è sfavorito per motivi naturali o a causa delle discriminazioni subite in passato può non essere nemmeno in grado di avvalersi dei diritti dei quali gli sia riconosciuta la titolarità, o quanto meno di farlo nello stesso modo e nella stessa misura di chi parte invece avvantaggiato per nascita o per privilegi anteriormente acquisiti.È da notare, in proposito, che un'impostazione la quale facesse derivare da questa constatazione le sue conseguenze più rigorose - una generale redistribuzione dei beni attraverso una nuova ripartizione dei diritti, conferiti non già in parti eguali bensì in modo tale da riequilibrare gli svantaggi di partenza - è stata propugnata, nel corso della storia, quasi soltanto da movimenti qualificabili come utopisti: la stessa dottrina marxista, che pur fa proprio il nucleo essenziale di questa impostazione, si limita a progettare l'avocazione allo Stato dei mezzi di produzione, onde consentirgli di sviluppare la sua opera di assistenza e previdenza sociale, ma non esclude che le maggiori capacità e la superiore laboriosità possano essere adeguatamente premiate o compensate.

L'ideologia dello 'Stato sociale', che è quella prevalentemente accolta nell'epoca contemporanea, ritiene invece incompatibili con il principio di eguaglianza soltanto i privilegi che non trovano riscontro nel lavoro umano - inteso in senso assai lato - e pertanto non considera come un fatto negativo la circostanza che l'iniziativa economica privata possa trovare un adeguato compenso dell'impegno e delle capacità che essa impiega, e tende

semmai a limitare l'accumulazione della ricchezza derivante esclusivamente dalla rendita del capitale, ostacolandola tuttavia soltanto mediante l'impiego dello strumento fiscale o di altri mezzi di governo dell'economia.

È in questo quadro che va collocata la tutela positiva dell'eguaglianza - o tutela dell'eguaglianza sostanziale - la quale si distingue dalla tutela negativa - o dell'eguaglianza formale - per il fatto di non comportare soltanto l'eliminazione delle discriminazioni ingiustificate, ma di implicare altresì l'adozione di misure tendenti a riequilibrare per quanto è possibile talune più vistose diseguaglianze di fatto, derivanti da cause naturali (come, ad esempio, nel caso degli handicappati) o conseguenti a vicende del passato (come, ad esempio, nel caso dei gruppi sociali che sono stati oggetto in passato di discriminazioni o di sfruttamento).Un'ampia gamma di misure di questo genere sono state adottate dalla giurisprudenza americana - soprattutto negli anni in cui la Corte Suprema fu presieduta da Earl Warren - per eliminare le conseguenze delle discriminazioni di cui era stata vittima la popolazione di colore, anche dopo l'abolizione della schiavitù, e per riequilibrare i rapporti fra i sessi e quelli fra i gruppi sociali che per varie ragioni avevano dato luogo ad analoghe disparità di condizione sociale e umana (v. Nowak e altri, 1983²; v. Mishkin, 1983; v. Tribe, 1988²; v. Baker, 1983; v. Rutherglen e Ortiz, 1988; v. Ortiz, 1988).

Sviluppi meno clamorosi, ma fondati su analoghi presupposti teorici, si sono avuti anche nella giurisprudenza delle corti costituzionali europee, dove però si è per lo più preferito ricondurre le questioni di questo tipo allo schema del controllo della 'ragionevolezza' delle discriminazioni (analogo al rational basis test dei giudici americani), positive o negative che fossero. In Italia questa linea interpretativa ha trovato appoggio nella disposizione contenuta nel 2° comma dell'art. 3 della Costituzione, per il quale "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (v. Romagnoli, 1975; v. Volpe, 1977; v. Caravita, 1984), e che è stato visto come la 'supernorma' dell'intero testo costituzionale (v. Predieri, 1963, p. 38; alla sua posizione aderisce Mortati, v., 1976⁹, pp. 1023-1024), ovvero come "una polemica contro il presente" (v. Calamandrei, 1969, p. 120), tale da comportare un indirizzo di massima per tutta quanta l'attività dei pubblici poteri.In tal modo il principio di eguaglianza sostanziale giustifica le deroghe, in realtà meramente apparenti (v. Cerri, 1976, p. 37), che al principio

di eguaglianza formale devono essere arrecate per eliminare o attenuare gli effetti delle discriminazioni passate e delle disparità 'di fatto' aventi origine nell'ingiustizia della natura.Il principio di eguaglianza sostanziale stabilito dall'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana trova del resto specificazione in altre disposizioni contenute nel medesimo testo, fra le quali sembrano da segnalare l'art. 4, comma 1, nella parte in cui prevede misure destinate a "rendere effettivo" il diritto al lavoro; l'art. 6, sulla tutela delle minoranze linguistiche; l'art. 24, comma 3, che promette l'assistenza giudiziaria ai non abbienti; gli artt. 31 e 37, sulla protezione delle famiglie numerose, della maternità, dell'infanzia, della gioventù, ecc.; l'art. 32, comma 1, che garantisce cure gratuite agli indigenti; l'art. 34, commi 3 e 4, sul diritto allo studio; l'art. 36, comma 1, seconda parte, sul "salario familiare"; l'art. 38, sull'assistenza e la previdenza sociale; gli artt. 39 e 40, sull'autotutela sindacale dei lavoratori; gli artt. 41, 43, 44, 45, 46 e 47, che prevedono programmi, controlli e interventi pubblici diretti a indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata a fini sociali; l'art. 42, commi 2 e 3, che vincola il riconoscimento della proprietà alla sua funzione sociale e ne consente l'espropriazione per motivi d'interesse generale; l'art. 42, comma 4, che prevede limiti alle successioni legittime e testamentarie; l'art. 53, comma 2, per il quale il sistema tributario è informato a criteri di progressività.

Sembrano invece costituire specificazioni del principio di eguaglianza formale di cui al comma 1 dell'art. 3, oltre al principio di pari dignità sociale espresso dalla stessa disposizione, il richiamo all'eguale libertà delle confessioni religiose (art. 8, comma 1); il principio della "parità delle armi" nel processo, che dottrina e giurisprudenza hanno dedotto dall'art. 24, comma 2; l'"eguaglianza morale e giuridica dei coniugi" (art. 29, comma 2); l'eguaglianza del voto (art. 48, comma 2); l'eguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici (art. 51, comma 1); il richiamo alla "capacità contributiva" contenuto nell'art. 53, comma 1; l'eguaglianza dei magistrati (art. 107, comma 3), ecc. Un'affermazione del principio di eguaglianza formale è inoltre normalmente ravvisabile nelle disposizioni che garantiscono a 'tutti' singoli diritti di libertà o per effetto delle quali 'nessuno' può subire limitazioni non consentite.

Come si è detto, tuttavia, la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana ha finito quasi sempre per ricondurre a una stessa tecnica argomentativa, fondata sul controllo della

ragionevolezza delle discriminazioni, tanto le questioni del primo tipo, quanto quelle del secondo (v. Caravita, 1984).

5. Il sindacato di costituzionalità delle leggi rispetto al principio di eguaglianza come sindacato della ragionevolezza delle discriminazioni

Quale che sia il grado di penetrazione che s'intende di volta in volta consentire alle operazioni interpretative fondate sull'applicazione del principio di eguaglianza, un ostacolo difficilmente evitabile deriva dal fatto che normalmente si tratta di applicazioni realizzate da organi giurisdizionali, sfruttando i poteri interpretativi che di essi sono propri, ma che trovano rigorosi limiti nel tipo di funzione che a tali organi è assegnata, la quale comporta soltanto l'applicazione e non anche l'innovazione del diritto vigente (v. Cappelletti, 1989, pp. 3 ss.).

Questo limite è stato spesso messo a repentaglio dalle operazioni interpretative fondate sul principio di eguaglianza, le quali hanno non di rado portato i giudici americani (a cominciare dalla Corte Suprema) e le corti costituzionali europee (talora seguite dai giudici comuni) a ricavare - in via di interpretazione delle disposizioni costituzionali o legislative - norme non scritte nei testi, ma ritenute necessarie (a seguito di un balancing test o di altri analoghi ragionamenti) per riequilibrare le norme da essi desumibili e così metterle in armonia con il principio di eguaglianza.Così, ad esempio, attraverso questa tecnica la Corte Suprema degli Stati Uniti è pervenuta, a partire dalla celeberrima pronuncia Brown vs. Board of Education, 347 U.S. 483 (1954), a disporre la redistribuzione degli alunni appartenenti ai diversi gruppi etnici fra le varie istituzioni scolastiche onde evitare la segregazione razziale e superare il criterio separate but equal, che dava un'applicazione ipocrita all'eguaglianza formale; oppure, secondo la giurisprudenza adottata con Baker vs. Carr, 369 U.S. 186 (1962), a prescrivere il riordino delle circoscrizioni elettorali onde eliminare le ipotesi di malapportionment e ripristinare il principio one man, one vote; o ancora, secondo le linee impostate da Reed vs. Reed, 404 U.S. 71 (1971), a ristabilire l'eguaglianza dei sessi nell'accesso agli impieghi e alle professioni.

Analogamente, la Corte costituzionale italiana è venuta sviluppando il controllo della 'ragionevolezza' come una tecnica del sindacato di costituzionalità delle leggi in qualche

misura ricalcata sul controllo dell'eccesso di potere esercitato dai giudici amministrativi in sede di sindacato di legittimità degli atti della pubblica amministrazione (v. Agrò, 1967), fino a pronunciare sentenze 'additive' o 'sostitutive' del testo legislativo impugnato (v. Pizzorusso, 1981), le quali dichiarano l'incostituzionalità della disposizione o norma vigente nella parte in cui non prevede un'ulteriore precetto capace di riequilibrarla (che viene conseguentemente creato dalla sentenza costituzionale, cui l'art. 136 della Costituzione riconosce effetti erga omnes tecnicamente qualificabili come normativi).

Questi orientamenti giurisprudenziali hanno dato luogo a dibattiti, nell'ambito dei quali è stato talora affermato che operazioni interpretative di questo genere eccedono i poteri del giudice, e si è richiamata la necessità di circoscrivere questi poteri nell'ambito dei principî del governo democratico (v., per tutti, Ely, 1980), ovvero di ricondurre le corti costituzionali al rispetto della discrezionalità del legislatore (v. Zagrebelsky, 1988).Un importante tentativo volto a perfezionare la tecnica di applicazione del principio di eguaglianza è stato compiuto mediante la distinzione dei casi in cui il controllo della ragionevolezza delle disposizioni o delle norme legislative si sviluppa partendo dal testo legislativo controllato - ma fondando il ragionamento su fattori estranei a esso -, da quelli invece in cui il controllo si risolve nel raffronto fra la disposizione controllata e un'altra disposizione o norma legislativa vigente, che viene assunta a tertium comparationis ai fini del controllo dell'osservanza del principio di eguaglianza. Con riferimento a tale distinzione si è affermato che solo quest'ultimo tipo di controllo è consentito alla Corte (v. Paladin, 1985) e questa impostazione sembra in effetti capace di circoscrivere gli interventi del giudice costituzionale entro un'area ben delimitata, all'interno della quale esso può svilupparsi senza determinare alcuna invasione della competenza del legislatore, dato che non tende alla creazione di norme nuove, ma soltanto all'assestamento di quelle esistenti, onde assicurare la loro compatibilità col principio costituzionale di eguaglianza.

Altro spunto di grande rilievo è quello che è stato messo in luce da una importante dottrina e secondo il quale la rielaborazione delle disposizioni legislative ad opera del giudice costituzionale può avvenire soltanto nella misura in cui essa sia strettamente necessaria per ripristinare le prescrizioni costituzionali violate, cosicché la disciplina derivante dalle sentenze della Corte che modificano la legge o colmano un'omissione del legislatore sarebbe comunque una legislazione 'a rime obbligate' (v. Crisafulli, 1978, p. 84; v. Pizzorusso, Il controllo..., 1988).

Attraverso queste limitazioni, sembra in effetti che le principali obiezioni sollevate contro le applicazioni giurisprudenziali del principio di eguaglianza che sono apparse più ardite, possano venir superate e che queste giurisprudenze, così ricondotte nell'ambito degli schemi consueti, possano esercitare una funzione assai utile, in vista dell'attuazione dei principî costituzionali e di un migliore assestamento del diritto prodotto dal legislatore.

Enciclopedia del Novecento III Supplemento (2004)

di Lorenzo Ornaghi

Eguaglianza

sommario: 1. L'idea di eguaglianza e la sua eredità storica. 2. Equità, pluralismo e giustizia sociale nelle analisi contemporanee. 3. L'ineguaglianza come realtà pluridimensionale: 'non equità' del Welfare State e 'disparità' nelle relazioni internazionali. 4. Ragioni dell'eguaglianza e prospettive dell'egualitarismo. □ Bibliografia.

1. L'idea di eguaglianza e la sua eredità storica

Assai più di altre idee politiche, quella di eguaglianza ha racchiuso in sé le contraddizioni e i più stridenti paradossi, manifestati dalla cosiddetta 'politica di massa' nel secolo appena trascorso. Regimi totalitari, del tutto impensabili in passato, sono stati edificati e giustificati in nome del principio dell'eguaglianza, o addirittura dell'abolizione perpetua di ogni forma di diseguaglianza tra gli uomini. Le stesse democrazie liberali, lungo tutto il Novecento, mentre hanno sempre più consacrato l'idea di eguaglianza quale principio fondante e imprescindibile della loro legittimazione, non sono riuscite a sciogliere in maniera originale e del tutto persuasiva il nodo del rapporto tra principio egualitario e tutela della libertà (v. Bobbio, 1977; v. Veca, 1989; v. Berti, 1999).
Proprio rispetto all'idea e alle concrete pratiche dell'eguaglianza il XX secolo ha visto ulteriormente allargarsi quella forbice tra legittimazione generale a governare e legittimazione (altrettanto generale) a rappresentare che oggi costituisce uno dei maggiori ostacoli nell'elaborare, componendole coerentemente tra loro, teorie aggiornate dello Stato e nuove teorie della società (v. Ornaghi, 1998). In modo analogo, riguardo al criterio di eguaglianza politicamente riconosciuta e assicurata, si è andata via via destrutturando e talvolta decomponendo – nel funzionamento ordinario dei sistemi politici, ancor prima che nelle formulazioni dottrinali o ideologiche – quell'effettiva sintesi della 'cittadinanza' (v. Costa, 1999-2001), cui dalla

Rivoluzione francese in poi si è demandato l'onere di dare un corpo compiuto, e definitivamente 'moderno', alla triade di eguaglianza, libertà e fraternità.
La storia moderna dell'eguaglianza è assai meno lineare di quanto non sembri. E la sua eredità storica, sul futuro immediato oltre che sul nostro presente, grava più disordinata di quanto non si creda. Nonostante le prime apparenze la triade ideale di eguaglianza, libertà e fraternità - se mai ha davvero consentito di oltrepassare in blocco l'Ancien Régime con tutta la sua complessa stratificazione di status e di ordini, ossia di 'distinzioni' (v. Mousnier, 1969) - non costituisce un robusto e inossidabile filo, capace di legare in sequenze unitarie e reciprocamente funzionali gli sviluppi conclusivi della modernità politica. Che il bilancio dell'eredità consegnataci dalla triade rivoluzionaria non sia per nulla consolidato o inequivocabile è testimoniato dal fatto che tale eredità risulta contesa - universalmente e a ogni latitudine ideologica - in ragione dell'opportunità di non mostrarsi scettici, o addirittura apertamente ostili, verso la prima di quelle idee politiche.
Quand'anche sia apparso e continui a sembrare plausibile e conveniente giustificare generiche o specifiche deroghe agli altri due principî (in forza della necessità ora di sospendere la tutela delle libertà civili in circostanze considerate eccezionali seppur ricorrenti, come lo stato di guerra, ora di riconoscere la scarsa propensione degli esseri umani a fraternizzare, e persino a solidarizzare, tra di loro), non vi è certamente alcuno che oggi si spingerebbe a sostenere in modo esplicito l'urgenza di una pur temporanea reintroduzione di una qualche 'riserva' di ineguaglianza dentro il principio modernamente consacrato dell'eguaglianza. In un certo senso, proprio l'insormontabile difficoltà di allestire schemi conoscitivi e operativi idonei a reintrodurre, sia pure con gradualità e moderazione, le dinamiche dell'ineguaglianza nei principî egualitari espone il discorso politico sull'eguaglianza agli effetti estremi e più contraddittori di quell'onda lunga formatasi con la proclamazione dei principî rivoluzionari del 1789 e riprodottasi come onda d'urto - esattamente due secoli dopo - con la dissoluzione della cortina di ferro che divideva e antagonizzava le democrazie liberal-capitalistiche dell'Ovest e le democrazie socialiste-collettiviste dell'Est.
Appunto in ragione del fatto che l'ideale triade non costituisce un lascito definitivamente acquisito o il sigillo ormai inviolabile della politica moderna, l'eguaglianza ha continuato a rappresentare non solo l'essenziale termine di riscontro della riflessione sull'oggetto stesso della teoria democratica, ma anche un oggetto primario dell'analisi politica (v. Nagel, 1991; tr. it., p. 11). Come ha correttamente osservato Jon Elster, per la teoria politica contemporanea si tratta essenzialmente di "giustificare le deviazioni dall'eguaglianza", più che di provare perché sia indispensabile l'eguaglianza in sé. Al punto che qualsivoglia "proposta di distribuire in

parti eguali le libertà, gli obblighi e i beni sembra non aver bisogno di giustificazioni; l'onere della prova è dei sostenitori di una distribuzione ineguale" (v. Elster, 1992; tr. it., p. 187).
In realtà, l'obiettivo e le prassi di una 'pari' spartizione e distribuzione dei vantaggi, non meno che (e altrettanto tendenzialmente) degli oneri collettivi, assumono un ruolo di primo piano - com'è ben noto - in tutte le forme di società, da quelle più arcaiche dell'antica Grecia fino agli ordinamenti dell'età classica e medievale. Con una non eludibile discriminante storica, però, la quale si può compendiare nei suoi termini più sintetici con la seguente osservazione: la prassi egualitaria si sarebbe manifestata in passato non come progressiva universalizzazione dell'idea di eguaglianza, bensì quale contenimento della sua estensione e riproducibilità. E proprio a tale discriminante, di cui la moderna elaborazione dei principî egualitari non sembra più in grado di farsi carico, va attribuita l'improponibilità di ammettere oggi che l'eguaglianza degli 'antichi' - in maniera analoga al concetto di libertà - possa in qualche modo coesistere fianco a fianco con quella dei 'moderni' (v. Matteucci, 1989).
Il tratto dominante dell'evoluzione storica or ora accennata è testimoniato, in modo assai significativo, dall'uso delle formule egualitarie succedutesi nell'antichità, a partire da quel concetto greco di 'isonomia' che può essere inteso sia nel più noto significato di 'eguaglianza di fronte alla legge', o di 'eguaglianza stabilita attraverso la legge' (da isos, 'simile, eguale', e nomos, 'legge'), sia nel senso di 'equa ripartizione' (da nemein, 'distribuire' e anche 'ripartire', ovvero 'appropriarsi per distribuzione') e di 'eguaglianza proporzionale' (v. Thesleff, 1984, p. 25). Analogo discorso vale anche per il concetto medievale di aequalitas (v. Dann, 1975), che "traduce l'idea greca della proporzionalità geometrica e poi si specifica come principio di identificazione interno a un gruppo, che è costituito appunto da aequales" (v. De Giorgi, 1993, p. 361). In tal senso, l'eguaglianza che si determina entro la cerchia dei 'simili' o dei 'pari' (siano essi denominati isoi, homoioi, aequales) avrebbe potuto riguardare sì tutti gli uomini, ma sempre e comunque all'interno "di cerchie non comunicanti" (v. Gilli, 1988, p. 152).
Quanto sia distante il moderno termine-concetto di eguaglianza rispetto ai significati espressi dai modelli egualitari del passato, lo si capisce anche dal modo in cui i suoi sinonimi e contrari hanno alimentato e continuano ad alimentare l'opposizione discorsiva tra le correnti dell'egualitarismo e le tendenze, spesso latenti ma non meno pressanti, verso il più schietto anti-egualitarismo. Per le prime, l'eguaglianza dovrebbe essere sinonimo di parità di diritti (l'"equivalersi' dei cittadini di fronte alla legge), mentre il suo contrario sarebbe l'iniquità; per le seconde, l'eguaglianza coinciderebbe piuttosto con l'annullamento delle differenze, così come il suo opposto indicherebbe la 'differenza' di trattamento e riconoscimento sociale (v. Revelli, 1995, pp. 55-56).

Nondimeno, proprio l'articolarsi di queste contrapposizioni consente di individuare l'instabile connubio che si è prodotto nell'età moderna tra due differenti "schemi di distinzione", o habitus, come li ha chiamati Pierre Bourdieu (v., 1979): l'uno basato sulla disparità delle ricchezze e la competizione per le risorse materiali, l'altro sulle differenze di status, di prestigio, o addirittura di privilegio, che a loro volta insidiano la pretesa di ricomporre le distinzioni nel principio della pari dignità umana (v. Lenski, 1966; v. Miller, 1998, p. 22). È appunto questo instabile connubio che, continuamente inclinando verso un'insanabile lacerazione, obbliga pressoché ogni discorso sull'eguaglianza a oscillazioni così frequenti e ripetute tra l'uno e l'altro schema di distinzione, da rendere assai difficile definire le diverse forme di ineguaglianza, il loro grado di tollerabilità sociale, la loro ragion d'essere.
Ciò spiega anche i principali motivi per cui, in ordine alla praticabilità effettiva delle condizioni che vincolano (per dir così) la fruizione dell'eguaglianza, la stessa eredità storica trasmessa da quest'idea possa alimentare riflessioni di segno opposto. Per taluni, nel momento in cui l'ideale dell'eguaglianza sociale, o della parità di status tra cittadini, si afferma quale valore politico essenziale, le ineguaglianze pratiche – di risorse, di opportunità, di tutela dei diritti – possono essere percepite e vissute come discriminazioni intollerabili. O tollerabili solo a patto che si reintroducano modelli di 'distinzione' in grado di rendere visibili e largamente accettabili le disparità di trattamento, in ragione della necessità di tutelare forme di esistenza o di appartenenza differenziate e, per loro natura, assai poco comunicanti. Per coloro i quali ritengono che l'eguaglianza sia un prodotto artificiale, una "costruzione sociale" (v. Harris, 2000), occorre viceversa farsi interamente carico dell'enormità dei problemi sollevati dal principio della pari ed eguale dignità umana.
Il riaccendersi delle discussioni attorno all'idea di eguaglianza viene così ad assumere – nei decenni conclusivi del Novecento – un duplice, rilevante significato. Il principio fondamentale dell'eguaglianza morale degli esseri umani, riportato in primo piano dalle teorie 'rivali' della giustizia e dell'equità, viene inevitabilmente a confrontarsi anche con la rete di tutte quelle diseguaglianze politicamente conservate o prodotte, le quali costituiscono l'effetto e al tempo stesso la causa di non poche delle trasformazioni (e delle connesse ridistribuzioni o nuove produzioni di potere) sia del welfare interno a ogni sistema statale, sia del sistema internazionale e della crescente globalizzazione. Rispetto alla questione del grado attuale e possibile di compatibilità tra le esigenze dell'egualitarismo e quelle del liberalismo, l'idea di eguaglianza risulta invece destinata a trascinare con sé, giocoforza, la riflessione tanto sui principî e sulle regole del liberalismo e della democrazia, quanto sulle ragioni (e persino sulle passioni ed emozioni) di cui è oggi intessuta l''obbligazione' posta alla base di ogni appartenenza, di ciascun livello di cittadinanza, di tutte le molteplici

comunità e ordinamenti, che sempre più compongono – all'avvio del XXI secolo – le plurime 'parti' dei sistemi di convivenza politica interna e internazionale.

2. Equità, pluralismo e giustizia sociale nelle analisi contemporanee

Tra gli obiettivi principali delle teorie della giustizia e dell'equità (teorie differenti e tra loro spesso antagoniste), vi è quello di riuscire a formulare i criteri analitici in base ai quali stabilire se e come le ineguaglianze si possano considerare giuste o ingiuste, eque o inique, tollerabili o mortificanti, utili o dannose per il benessere degli individui e delle collettività. Ognuna di queste antinomie, però, già presuppone – lo ha notato correttamente Amartya Sen (v., 1980; tr. it., p. 42) – una (qualche) risposta all'interrogativo che, nella sua formulazione più diretta ed esplicita, è sintetizzabile come segue: "eguaglianza di che cosa?". Si può infatti trattare di eguaglianza delle utilità o del benessere materiale, ovvero delle opportunità o delle "capacità" – come ha preferito considerarle lo stesso Sen – per mezzo delle quali realizzare le proprie disposizioni e preferenze. Di conseguenza, e proprio per questo motivo, ciascuna teoria finisce quasi inesorabilmente col privilegiare "interpretazioni diverse dell'idea fondamentale dell'eguaglianza morale degli esseri umani" (v. Carter, 2001, p. 12).
In realtà, per quanto distanti possano risultare tra loro, tutte queste interpretazioni sono accomunate da qualcosa di più specifico che non il semplice riconoscersi unanimemente nell'idea dell'eguaglianza, declinata nel più ampio senso della pari "dignità" umana (v. Williams, 1962; tr. it., p. 28). L'elemento che più profondamente unisce tali teorie è infatti l'intento di chiarire se e in qual modo la realizzazione di un simile principio possa rivelarsi compatibile con la salvaguardia della "equità": un'equità da intendersi non solo e non tanto come giustizia del caso singolo (jus aequum), bensì e soprattutto quale correttivo della giustizia sociale, sia quest'ultima distributiva o commutativa, idealmente egualitaria o necessariamente inegualitaria.
Ricostruire, anche se brevemente, i termini principali o più ricorrenti degli attuali dibattiti su eguaglianza ed equità risulta pertanto indispensabile. La loro astrattezza e difficoltà (talvolta effettive, talaltra più apparenti o convenzionali) – così come la loro discontinuità rispetto alle riflessioni e analisi che hanno attraversato il pensiero europeo dalla seconda metà dell'Ottocento a tutta la prima parte del Novecento (v. Runciman, 1966) – non devono distrarci dal fatto che proprio in tali discussioni si manifestano appieno i problemi e le possibili prospettive di ogni idea di eguaglianza rispetto alla realtà sia del persistere di tradizionali forme (e cause) di ineguaglianze, sia e soprattutto dell'accentuarsi o profilarsi, nel passaggio dal XX al XXI secolo, di forme nuove e di imprevisti fattori di ulteriori, più

minacciose e destabilizzanti ineguaglianze. Essendo ancora viva nei più recenti dibattiti l'influenza dispiegata dalle originali riflessioni di John Rawls e di Robert Nozick, conviene ripartire da questi due autori per renderci conto dei differenti modi in cui il tema dell'eguaglianza può essere inteso essenzialmente (e poi traslitterato politicamente) in termini di equità.
Le ineguaglianze sociali ed economiche - all'interno della teoria della giustizia di Rawls (v., 1971), e particolarmente in quella sua parte che va sotto il nome di "principio di differenza" - si possono considerare eque nella misura in cui contribuiscono a favorire, a conti fatti, anche un miglioramento di coloro che occupano la posizione peggiore nella società (v. Sandel, 1982). Nella prospettiva della "teoria del titolo acquisito" (entitlement theory) formulata da Nozick (v., 1974), occorre invece considerare non già le finalità, bensì il processo di ripartizione di quelle opportunità (di lavoro, di remunerazione economica, di prestigio), la cui equità va giudicata solo ed esclusivamente sulla base del fatto che le posizioni di vantaggio sono state conseguite in modo tale da non precludere agli altri l'accesso alle risorse disponibili nello "stato di natura" (ovvero nella condizione che Rawls, pur con implicazioni assai diverse, indica e analizza come la "posizione originaria").
Nelle dispute sul tema della giustizia sociale, nondimeno, l'eguaglianza figura in maniera talmente prominente che persino un autore come Nozick - dichiaratamente anti-egualitario rispetto alle norme distributive, anche se non contrario all'idea di eguaglianza - è costretto a ricorrere a un argomento egualitario, allorquando invoca il principio per cui ognuno ha un eguale diritto a godere di ciò che ha ottenuto dagli altri in modo lecito e senza prevaricazione. Solo che, diversamente da quanto accade in altre formulazioni egualitarie, per Nozick l'uguaglianza si applica in modo esclusivo alla sfera dei diritti lecitamente acquisiti. In tal senso, allora, è del tutto naturale che possa "sorgere un conflitto fra chi sostiene l'eguaglianza di qualche variabile diversa dalla libertà (come il reddito o la ricchezza o il well-being) e chi vuole soltanto eguale libertà" (v. Sen, 1980; tr. it., p. 42). Di nuovo, e con forza maggiore, rispunta allora l'interrogativo: "eguaglianza di che cosa?".
Il principio del "titolo acquisito", a onor del vero, è qualificabile come egualitario solo nella misura in cui si estende universalmente a tutti coloro i quali ne sono investiti allo stesso e (appunto) "eguale titolo". Certamente non è tale, invece, per il modo in cui risulta distribuito. In sostanza, richiamando le distinzioni e i termini impiegati da Felix E. Oppenheim (v., 1980), si potrebbe concludere che l'egualitarismo, cui pare obbligato a piegarsi anche Nozick, si applica esclusivamente come rule of selection universale: vale a dire, come regola dai cui benefici e oneri nessuno può essere escluso in linea di principio. Esso non vale affatto, invece, come rule of apportionment, dal momento che le quote di libertà (intese quali beni e risorse d'azione) potrebbero essere ripartite in maniera più che diseguale, a

seconda delle capacità e dei talenti naturali degli individui.
Quest'ultima prospettiva, com'è facile intuire, ha sollevato il maggior numero di obiezioni. E continua ad alimentare critiche o perplessità, non tanto per gli esiti anti-egualitari cui una tale prospettiva condurrebbe sotto il profilo del cosiddetto "egualitarismo dei risultati", quanto perché essa sembra non prendere in seria considerazione le differenze tra le posizioni di partenza (v. Cohen, 1995). Il fatto di ignorare la questione della eguaglianza delle opportunità, o di darla per scontata, rappresenterebbe da questo punto di vista il limite maggiore della teoria dei diritti acquisiti, giacché in questo modo si finirebbe col sostenere la "inoppugnabilità delle ineguaglianze dovute al puro caso" (v. Somaini, 2002, p. 62).
In effetti (anche se occorre notare, almeno di sfuggita, che l'impianto argomentativo della teoria del titolo acquisito potrebbe illuminare, anziché occultare, il problema delle strategie di 'chiusura sociale' delle opportunità: v. Haller, 1993), il rapporto tra eguaglianza e caso ha ormai conquistato un posto centrale in quel campo di analisi delle opportunità cui si è andata rapidamente indirizzando molta parte del dibattito politico sull'idea di eguaglianza. Non vi sarebbe neppure motivo di teorizzare l'egualitarismo distributivo (di qualsiasi tipo lo si voglia immaginare), se non riconoscessimo che molte delle posizioni di svantaggio sociale ed economico sono imputabili non già alla responsabilità o al demerito di chi le occupa, bensì al "puro caso": cioè quel brute luck, che va distinto – come ha fatto Ronald Dworkin (v., 2000) – dall'option luck, ovverosia il "caso opzionale", non di rado foriero di avversità in qualche modo messe in conto da chi decide di fare scelte altamente rischiose.
Per quanto possa apparire recisa (e poco sensibile a quelle dimensioni psicologiche che, insieme alle rappresentazioni sociali, risultano sempre connesse a ogni scelta individuale), la distinzione tra "caso puro" e "caso opzionale" è sicuramente utile a inquadrare con maggior precisione il problema della responsabilità all'interno delle discussioni intorno all'eguaglianza distributiva. In maniera per certi versi analoga a quella per cui Rawls si trovò a richiamare l'ambigua funzione del "velo di ignoranza", anche Dworkin muove dal presupposto che i singoli abbiano una naturale "avversione al rischio", e che quindi siano propensi a garantirsi il più possibile da future evenienze sfavorevoli. Una tale prospettiva implica l'ipotesi secondo cui sussistono fattori aleatori di diseguaglianza che potrebbero essere corretti o compensati solo stipulando contratti di assicurazione reciproca, in grado di mettere gli individui al riparo (almeno in parte) da una sorte sfavorevole. In sostanza – ma vedremo meglio più avanti quali siano i concreti risvolti di una tale teoria – si tratta di configurare e congegnare una serie di meccanismi assicurativi alla cui formazione dovrebbero provvedere sia le libere transazioni di mercato, sia le politiche pubbliche distributive indirizzate a coloro i quali non sono in condizione di potersi garantire da e per se stessi.

Le argomentazioni di Dworkin, oltre a numerosi problemi in ordine all'egualitarismo delle opportunità, pongono questioni di natura etica e pratica rispetto alle quali la teoria politica contemporanea è ancora lungi dal riuscire a prospettare soluzioni adeguate e universalmente persuasive: a cominciare dall'individuazione del puro caso, o della gratuità delle motivazioni che possono avvantaggiare oppure danneggiare i singoli (il colore della pelle, per esempio), fino a giungere al riconoscimento delle condizioni di povertà e di esclusione sociale dovute a responsabilità proprie o al caso opzionale (condizioni, queste, che secondo Dworkin non dovrebbero prevedere il benché minimo diritto a essere tutelati dalla collettività). Ma lo stesso si può oggi affermare, con ogni evidenza, di qualunque altra teoria egualitaria, sia essa di tipo distributivo oppure selettivo, commutativo o proporzionale.
Poiché non sembra vi possa essere un modo alternativo di concepire l'eguaglianza a partire dai singoli punti di vista personali, parrebbe allora indispensabile assumere un "punto di vista impersonale", una sorta di 'punto archimedeo', che Thomas Nagel (v., 1991; tr. it., p. 12) ha descritto così: "Il punto di vista impersonale produce in ciascuno di noi [...] una richiesta molto forte di imparzialità e uguaglianza universali, mentre il punto di vista personale genera motivazioni individualistiche e avanza richieste che sono di ostacolo al perseguimento e alla realizzazione di quegli ideali".
La formazione di un simile "punto di vista impersonale" sembra voler dare corpo a una rinnovata utopia, che lo stesso Nagel considera come una sorta di "sguardo da nessun luogo" (view from nowhere). E, se non risulta ingiustificato domandarsi quali siano le ragioni pratiche che presiedono al formarsi di questo punto di vista, difficile è oggigiorno illudersi di poter trovare la risposta a un simile quesito attraverso la ricerca di una 'ubiquità' dei sentimenti di giustizia e di eguaglianza sociale. In realtà, quello "sguardo da nessun luogo" che dovrebbe fornire il punto di vista impersonale e imparziale intorno all'idea di eguaglianza intende soprattutto cogliere il fenomeno dell'imprevedibile e vorticoso avvicendarsi intergenerazionale (se non addirittura infragenerazionale) delle posizioni di rendita e dei ruoli di preminenza. In altre parole, un modello di convivenza imparziale si potrebbe affermare solo in ragione della consapevolezza del fatto che, all'interno delle società postindustriali e progressivamente globalizzate, gli insiders che fruiscono delle prestazioni assicurative del Welfare State potrebbero diventare in futuro degli outsiders, così come nei mercati del lavoro a più alto tasso di mobilità e di sviluppo tecnologico il repentino moltiplicarsi delle nuove occupazioni potrebbe preludere a un loro altrettanto rapido "esubero" (v. Bauman, 1999; tr. it., p. 180).
Certo, tutto ciò non accade (soltanto) per puro caso. Ogni forma di società può ambire a durare a lungo nel tempo esclusivamente a condizione di disporre di un qualche "ordine di successioni" che miri "espressamente a

favorire l'adeguamento delle aspirazioni alle opportunità, dei bisogni alle possibilità" (v. Bourdieu, 1997; tr. it., p. 228). Una tale prospettiva, proprio perché lascia scorgere la visione di una pluralità e multiformità di "campi" (politico, economico, scientifico, familiare, e così via) da cui sono variamente regolate le "posizioni" e le "disposizioni" individuali, rende ben poco plausibile – se non del tutto insensata – la pretesa di immaginare un sistema unitario di principî applicabile alla distribuzione di un unico valore. Quest'ultima tesi, giudicata eccessivamente 'conservatrice' quando a esprimerla è, a suo modo, uno studioso quale Michael Oakeshott (v., 1991), e valutata non meno radicalmente 'progressista' quando enunciata da un sociologo come (appunto) Bourdieu, ha una delle sue formulazioni più sistematiche e originali nell'opera di Michael Walzer (v., 1983).
L'originalità dell'elaborazione di Walzer (una delle poche fondata su un'analisi dell'eguaglianza che dichiaratamente contravviene all'impegno di costruire un modello tendenzialmente universalistico di giustizia distributiva) sta nel postulare un universo pluralistico di principî distributivi. Tali principî possono dare vita a molteplici "sfere di giustizia", come egli suggestivamente le definisce; e ciascuna sfera – sia essa politica, economica, religiosa, affettiva, e via dicendo – può presentare una conformazione più o meno egualitaria riguardo alla distribuzione delle risorse e dei valori che le sono propri. Ciò che importa, secondo Walzer, non è tanto il fatto che all'interno dell'una o dell'altra sfera di giustizia si possano produrre situazioni di forte disparità nel possesso delle risorse (o, al limite, di "monopolio" nella distribuzione dei valori), quanto che non si vengano a determinare posizioni di "dominanza" di una sfera sulle altre. Le democrazie liberali – assai più dell'obiettivo di realizzare all'interno di ciascuna sfera la "eguaglianza semplice" (di per sé non sempre desiderabile e, anzi, persino dannosa in talune circostanze) – dovrebbero porsi la finalità di conseguire la "eguaglianza complessa" fra le differenti sfere. È questo infatti il solo modo di evitare, anche e soprattutto negli attuali sistemi in cambiamento delle democrazie (o poliarchie), quegli effetti di dominanza che, per esempio, consentono alle posizioni di monopolio economico di penetrare e riprodursi con facilità nella sfera della politica e della competizione partitica.
Benché lasci irrisolta l'esigenza di chiarire se, e con quali concreti dispositivi, dentro le odierne democrazie si debbano e si possano disciplinare (o anche, nella sua accezione più ampia, 'costituzionalmente' regolamentare) le interazioni e i conseguenti effetti di dominanza o di ineguaglianza tra le differenti sfere di giustizia (v. Somaini, 2002, pp. 187–189), la concezione pluralista dell'eguaglianza cerca di rispondere il più possibile alle questioni aperte dalle trasformazioni già avvenute, e da quelle da poco in atto, nei tradizionali sistemi di organizzazione, garanzia e promozione dell'eguaglianza. L'ineguaglianza come realtà pluridimensionale caratterizza sempre di più ogni 'parte' interdipendente

con tutte le altre del sistema globale. E la distanza crescente tra le posizioni attuali o attese di individui, gruppi, comunità, se da un lato irrigidisce e stratifica gli status e la loro originaria varietà, dall'altro rischia di trasformare nuovamente il principio di eguaglianza in una formula combinatoria di vecchi e nuovi schemi ideologici.

3. L'ineguaglianza come realtà pluridimensionale: 'non equità' del Welfare State e 'disparità' nelle relazioni internazionali

L'impianto previdenziale e assicurativo, che per diverso tempo ha costituito il cuore dei tradizionali modelli di Welfare State e uno dei più sensibili 'nervi di governo' della politica di massa (v. Ornaghi, 2000), si trova oggi nella condizione - neppure troppo paradossale - di alimentare ulteriori ineguaglianze. Le forme di ineguaglianza, generate politicamente per via diretta o in modo indotto, si sono allargate e moltiplicate non solo e semplicemente tra coloro che risultano ammessi a fruire dei servizi dello Stato e coloro che ne sono esclusi, ma anche e soprattutto tra i differenti circuiti di erogazione del welfare, a partire da quelli assistenziali predisposti dai privati (nell'ambito familiare o nel campo del volontariato), per arrivare a quelli previdenziali gestiti direttamente dal sistema statale. Questi diversi circuiti vengono così a detenere una 'cittadinanza differenziata', in ragione del corrispettivo riconoscimento (economico-finanziario, giuridico, politico) concesso dallo Stato affinché essi possano attivarsi dentro le proprie specifiche sfere di valore.
Nei termini della teoria formulata da Walzer, pertanto, si potrebbe affermare che il monopolio esercitato dai governi statali nel settore della previdenza, se è di ostacolo al tendenziale raggiungimento della "eguaglianza semplice" (con riguardo in particolare a coloro che non dispongono di risorse previdenziali aggiuntive rispetto a quelle universalmente garantite dal sistema di welfare), si frappone altresì al principio della "eguaglianza complessa" fra le differenti sfere distributive, entro cui si dispongono - non importa se in modo egualitario o gerarchico - i valori, i bisogni, le risorse provenienti dalle famiglie, dai gruppi primari o dalle associazioni di volontariato. Una simile prospettiva appare assai congeniale alle numerose analisi che, oggigiorno, tendono a fermare l'attenzione sulla necessità di predisporre un sistema assistenziale pluralistico, grazie al quale si possano stabilire relazioni paritetiche tra i molteplici e differenziati circuiti erogativi del welfare.
Sarebbe tuttavia fuorviante pensare che una tale esigenza si ponga in contrasto con i tentativi di universalizzare il principio egualitario. Stagnazione burocratico-istituzionale e deficit di consenso, sempre più incombenti sui tradizionali sistemi di Welfare State, sono infatti da addebitare in buona misura alla loro incapacità di riconoscere e fronteggiare le "diseguaglianze di rischio" a cui vanno incontro i differenti

strati della società. Non va dimenticato che, a tale scopo, gli Stati possono stipulare con i singoli individui, o con i nuclei familiari, diverse forme di "contratti assicurativi", proprio nel senso esplicitato da Dworkin e qui ricordato poco sopra. Una prima forma è quella consistente nel collettivizzare i rischi in maniera universale, così da far gravare sull'intera collettività il peso dell'assistenza previdenziale, indipendentemente dalle situazioni individuali di rischio. La seconda e più diffusa modalità previdenziale assume un carattere corporativo, nella misura in cui si presceglie di tutelare gli individui sulla base della loro collocazione socio-economica e occupazionale. Infine, vi possono essere forme di assistenza residuale, nel senso che il sostegno pubblico è limitato a precisi strati ad alto rischio, come nel caso di coloro i quali vivono al di sotto della soglia ufficiale di povertà (v. Esping-Andersen, 1999; tr. it., pp. 75-76).
Ciascuno di questi criteri, a sua volta, genera evidentemente ineguaglianze, che vanno messe nel conto della scelta tra i differenti "modelli di solidarietà" (v. Ferrera, 1993). Il principio universalistico determina una manifesta disparità dal lato dei contribuenti, là dove si prevede un prelievo pro capite (uniforme o progressivo) quale contropartita per quelle misure di sicurezza sociale che, come l'assistenza sanitaria di base, dovrebbero tutelare tutti i cittadini senza riguardo alla capacità contributiva di ciascuno di loro. D'altra parte, il modello corporativo genera forme di chiusura sociale a cui corrispondono profonde e durature differenziazioni di trattamento non solo e non tanto tra le diverse categorie lavorative, quanto piuttosto tra coloro che sono più o meno stabilmente insediati nel mercato del lavoro e coloro che ne sono del tutto esclusi. Da ultimo, il criterio residuale tende a perpetuare le ineguaglianze, se non addirittura a 'colpevolizzarle', com'è dimostrato dal fatto che proprio nei paesi più avanzati i destinatari dell'assistenza preferiscono addirittura non beneficiare delle misure di sostegno predisposte a loro favore, pur di sottrarsi a mortificanti prove di accertamento dell'effettivo stato di povertà o di bisogno nel quale versano.
La "multidimensionalità" delle ineguaglianze richiede di conseguenza "una pluridimensionalità dei livelli di comparazione" (v. Haller, 1993, p. 8). La richiede non solo all'interno delle singole società, fra gli strati e le molteplici cerchie sociali (o le classi: almeno per tutto ciò che, in termini non meramente simbolici, la realtà odierna e quella prevedibile nell'immediato futuro conservano e magari potenziano di un tale concetto), ma anche nei rapporti intercorrenti tra le differenti società e le diverse organizzazioni statali. Al procedere inarrestabile di quel complesso di fenomeni che sinteticamente chiamiamo globalizzazione, la 'disparità' tra Stati quale fonte e moltiplicatore di ulteriori ineguaglianze è infatti destinata a intrecciarsi sempre più con la multidimensionalità delle ineguaglianze interne a ciascuna comunità nazionale (v. Parsi, 2001). E nessuna distribuzione di risorse apparirà tendenzialmente e

convincentemente egualitaria se non supererà – anche nel campo internazionale – il 'test dell'invidia', ossia se non verrà percepita, per dirla con Dworkin (v., 1993, p. 481), come idonea a produrre "una situazione in cui nessun membro della comunità invidia l'insieme di risorse possedute da un altro membro di essa".
Che dimensioni interne e dimensioni più genuinamente internazionali delle ineguaglianze vadano considerate congiuntamente, è una necessità ormai sottolineata da tutti coloro che si trovano a constatare come lo Stato sempre meno costituisca il centro principale (e, meno ancora, esclusivo) di imputazione di prassi e aspettative egualitarie.
La pretesa degli apparati statali del welfare di porsi quali artefici credibili di una cittadinanza egualitaria e solidale appare oggi gravemente compromessa, proprio perché essi hanno svolto e continuano a svolgere un ruolo predominante nella gestione delle strategie di chiusura sociale. Oltretutto, per effetto di questo stato di cose, è lo stesso orientamento egualitario a ridiscendere verso il basso, nella scala di valori che presiede all'integrazione culturale e politica delle società con il più elevato tasso di crescita economica. La maggior parte dei sistemi occidentali di welfare, insomma, sembra non di rado inclinare pericolosamente verso un clima di sfiducia nei riguardi delle politiche egualitarie, non troppo dissimile nella sua sostanza da quello che ha accompagnato il fallimento del massiccio e coattivo "esperimento sociale dell'eguaglianza" nei paesi dell'Europa dell'Est (v. Lenski, 1978; v. Haller, 1993, p. 28).
D'altro canto, l'impossibilità per lo Stato di essere il principale centro di imputazione di prassi e aspettative egualitarie risulta accentuata proprio dallo scarto profondo e sempre più stridente tra il principio della 'eguale sovranità' delle nazioni e le enormi diseguaglianze nazionali o regionali che di fatto si riproducono o nascono all'ombra del vertiginoso aumento del commercio mondiale. A questo riguardo, assai più della classica e dibattuta teoria di Rudolf Hilferding sugli ostacoli che lo sviluppo del capitalismo su scala mondiale opporrebbe alla tendenziale perequazione o "equalizzazione" dei saggi di profitto, appare chiarificatrice la semplice registrazione del diffondersi e attestarsi di una nuova oligarchia finanziaria transnazionale. Un tipo di oligarchia o aristocrazia, questa, talmente slegata dalle dinamiche produttive e dai controlli democratici statali o interstatali da far pensare alla profezia con cui già Tocqueville (v., 1835-1840; tr. it., p. 652) ne descriveva la sua possibile rentrée nella vita democratica americana: "semmai la disuguaglianza permanente delle condizioni e l'aristocrazia penetreranno di nuovo nel mondo, si può prevedere che quella ne sarà la porta".
Di fronte alle odierne disparità internazionali e alla disposizione concentrica delle ineguaglianze, anche le comunità politiche particolari – un po' come accade per i singoli individui – si trovano a percepire un senso crescente di inquietudine e di insicurezza diffusa. L''ordine internazionale'

attuale non lascia intravedere molto di autenticamente innovativo, al momento, rispetto ai principî di eguaglianza di quel sistema degli Stati-nazione al cui interno si sono venuti costituendo in passato i rapporti di egemonia tra i popoli (v. Hurrel, 1999). Del resto, se provassimo a cercare un ulteriore significato nell'analogia che meno di tre secoli orsono Emerich de Vattel (v., 17732) e altri teorici del diritto naturale andavano ripetendo a proposito dell'eguaglianza degli individui e di quella delle nazioni (v. Kingsbury, 1999), probabilmente lo si potrebbe trovare soltanto nel modo in cui ciascuna comunità politica particolare, proprio come ogni singolo individuo, tende ad accettare (o è costretta a subire) il gioco della disparità fra simili quale prezzo da sopportare per sentirsi parte di una 'famiglia di nazioni'. Con una rilevante differenza, però. Rispetto all'età di Vattel, oggi occorre prendere atto non già di una, bensì di più 'famiglie di nazioni'. Ossia, tante famiglie quanti possono essere i motivi ultimi e più basilari per i quali gli individui e le comunità politiche sono disposti a riconoscersi moderatamente eguali. O invece, magari e altrettanto non irragionevolmente, del tutto ineguali.

4. Ragioni dell'eguaglianza e prospettive dell'egualitarismo

Chiunque - allo scopo di privilegiare ben più concrete e fattibili politiche orientate ad affrontare una serie di ineguaglianze "locali" (v. Elster, 1992) - provi oggi a ravvisare una qualche utilità o convenienza nel lasciarsi alle spalle la pretesa di universalizzare l'ideale egualitario, rischia con ogni probabilità di essere assimilato alla sparuta schiera di coloro i quali si spingerebbero fino al punto di ritenere tollerabile un sistema di apartheid, purché in tal modo si sia in grado di assicurare efficacemente la parità di condizioni all'interno di differenti cerchie etniche o culturali rigorosamente separate l'una dall'altra.
Che storicamente sia sempre stato impervio tradurre in pratica l'idea di eguaglianza, è considerazione sin eccessivamente banale. Lo è anche come controdeduzione arrendevole rispetto alle considerazioni di chi, sulla base del continuo replicarsi dell'eguaglianza quale 'valore politico' destinato a restare naturalmente inappagato, può spingersi soltanto al punto di dialogare sulla necessità e sui modi di sacrificare il principio in sé, per far fronte a una gestione il più possibile 'razionale' delle innumerevoli e disordinanti ineguaglianze. Starebbe infatti in una simile gestione la sola risposta possibile a quell'irresistibile propensione che, pur camuffata in mille modi, sospinge gli individui a non voler mai essere considerati realmente eguali, così da potere non solo dolersi di avere qualcosa di meno degli altri, ma anche disporre pubblicamente di qualcosa di più. Pure in questo caso, soprattutto se la si confronta col valore della libertà, l'eguaglianza (v. Fioravanti, 1999) non risulta certamente l'anello più solido dentro quella 'moderna' triade ideale da cui queste pagine hanno preso

avvio.
Eppure, è proprio l'ovvietà di una tale considerazione a imporre di chiedersi per quale motivo, tra quei pochi ed elementari 'sentimenti' che sembrano ancora risultare coessenziali alla vita non solo delle democrazie, ma anche di ogni politica di massa, soltanto quelli egualitari abbiano mostrato una così pervicace resistenza nei riguardi di qualunque tentativo o argomento tendente a ridimensionare il loro campo di validità operativa. È qui – ma il discorso diverrebbe davvero assai complesso – che le prospettive immediate dell'idea di eguaglianza convergono e si intersecano sia con quelle di un'antropologia non interamente ripiegata sul nesso moderno (e ormai antico) di congiunzione-disgiunzione tra umanesimo e scienza, sia con quelle di un'etica individuale e pubblica non riducibile a una rozza precettistica dagli scopi inevitabilmente utilitaristici, oltre che, in forma necessariamente connessa alle precedenti, con le prospettive di trasformazione già in atto nei rapporti tra società e istituzioni politiche dei regimi democratici.
Per delineare – sia pure di sfuggita – alcune di queste prospettive, può allora essere opportuno muovere da una constatazione semplice sì, ma anche pragmatica e (per dir così) realistica. A un diffuso sentimento egualitario non necessariamente può – e deve – corrispondere una disponibilità altrettanto generalizzata a farsi carico degli oneri imposti da un maggior senso di solidarietà tra simili. È questo uno dei "paradossi dell'eguaglianza" evidenziati da Nagel (v., 1991), secondo cui i sentimenti egualitari, che chiunque potrebbe nutrire dal "punto di vista impersonale", sono destinati a scontrarsi inevitabilmente con quei calcoli di convenienza attraverso i quali ognuno si trova a valutare – dal proprio punto di vista personale – i sacrifici da sopportare allo scopo di ridurre le ineguaglianze di trattamento e di opportunità tra gli individui, i gruppi o le nazioni.
Abbiamo già accennato alla necessità di considerare le ragioni pratiche che potrebbero presiedere al formarsi del punto di vista impersonale in materia di politiche distributive. Si tratta, in definitiva, di un argomento che, formulato sotto i più disparati profili da filosofi e teorici della politica, ha pur sempre l'intento di dimostrare (ne troviamo conferma anche in questo caso) come sia indispensabile 'spersonalizzare' l'interesse all'egualitarismo, affinché si possa concepire un punto di vista imparziale sui sentimenti di giustizia e di equità sociale. Rimane però il fatto che le ragioni pratiche sottostanti a un simile punto di vista impersonale non si trovano usualmente in un "interesse politico neutrale" (v. Kymlicka, 1989) – né, ancor meno, nella negazione dell'egoismo personale a beneficio della generosità universale – bensì nel senso di insicurezza e di avversione al rischio con cui i singoli individui potrebbero considerare l'inasprirsi delle ineguaglianze sociali, ovvero nell'interesse strategico dei gruppi più favoriti ad assicurarsi la collaborazione di quelli più svantaggiati. Assai difficilmente, insomma, tali ragioni arriverebbero a superare quel "test di

universalità" attraverso cui, secondo Friedrich von Hayek (v., 1973-1979; tr. it., p. 215), si sarebbe dovuta giudicare l'effettiva "riuscita" delle regole adottate dalle società liberali.
Eppure, proprio la 'parzialità' con cui il più delle volte si manifesta l'interesse per l'egualitarismo consente di capire perché un'idea dal carattere così polimorfo e resistente come quella di eguaglianza continui a riproporsi incessantemente, nonostante tutto, quale termine di riscontro e pietra di paragone degli ideali democratici. Sotto questo profilo, più che considerare l'universalità del principio egualitario, occorre soffermarsi sulle concrete 'strategie di universalizzazione' dell'eguaglianza (o, magari, della stessa ineguaglianza). E ricordare ciò che, pur con riferimento ad altri contesti, ha osservato Bourdieu (v., 1997; tr. it., p. 130): "Se l'universale avanza, il suo avanzare dipende dal fatto che esistono microcosmi sociali i quali, al di là di un'ambiguità intrinseca, legata alla loro chiusura nel privilegio e nell'egoismo soddisfatto di una separazione statutaria, sono il luogo di lotte vertenti sull'universale e in cui agenti mossi, a gradi diversi e commisurati alla loro posizione e alla loro traiettoria, da un interesse particolare all'universale, alla ragione, alla verità, alla virtù, ricorrono ad armi che sono semplicemente le conquiste più universali delle lotte precedenti".
Allo stesso modo si potrebbe infatti dire che, se le logiche egualitarie - sia pure all'interno di differenti "sfere di giustizia" più o meno gerarchiche o stratificate - procedono verso un maggior grado di universalità, è perché sussistono campi d'azione regolati da un "interesse particolare all'eguaglianza universale". Proprio come accade nei casi in cui è lo stesso perseguimento degli interessi particolari a dischiudere la strada alla cosiddetta 'democrazia degli interessi' e alle istituzioni che ne disciplinano il funzionamento, così le strategie di universalizzazione dell'eguaglianza conservano in se stesse le tracce delle ineguaglianze, o più specificamente degli effetti di 'dominanza', che le hanno in qualche modo attivate, orientate e magari persino esaltate.
Solo per tale via, con ogni probabilità, un 'valore' come quello di eguaglianza può costituirsi - per dirla col titolo dell'opera di Dworkin (v., 2000) - in autentica "virtù sovrana" di una democrazia che intenda rafforzarsi e migliorarsi, di fronte ai grandi processi di cambiamento interni e internazionali. Ossia, una democrazia in grado di coniugare il consenso selettivo su cui poggiano le odierne poliarchie con il principio inclusivo da cui promana la rappresentanza democratica; il governo di minoranze più o meno intensamente motivate con il rispetto degli orientamenti egualitari delle maggioranze; la discrezionalità delle nuove forme di governance con la legittimazione proveniente dal coinvolgimento delle masse. In breve, la pluralità degli interessi con la "democrazia delle passioni" (v. Duclos, 1996; v. Ornaghi e Cotellessa, 2000).

SINDACALISMO

Enciclopedia del Novecento (1982)

di Giovanni Tarello

Sindacalismo

sommario: 1. Gli usi del vocabolo ʿsindacalismo'. 2. Per un censimento e una classificazione dei sindacalismi. 3. Primi decenni del secolo. a) Il populismo russo come sindacalismo di ceto. b) Il sindacalismo cattolico e quello dei nazionalisti come sindacalismo corporativo. c) Il sindacalismo di mestiere. d) Il sindacalismo riformista di classe. e) Il sindacalismo rivoluzionario di classe. 4. Tra le due guerre. a) Tendenza generale. b) Il sindacato organo del partito. c) Il sindacato organo dello Stato. d) Il sindacalismo contrattualistico. 5. Il secondo dopoguerra. a) Il sindacalismo statunitense. b) Il sindacalismo dei paesi del Nord Europa. c) Il sindacalismo dei paesi latini, con particolare riguardo al sindacalismo italiano. □ Bibliografia.

1. Gli usi del vocabolo ʿsindacalismo'

Il vocabolo ʿsindacalismo', come i vocaboli che gli corrispondono nelle altre lingue romanze (in particolare il francese syndicalisme), designa da un lato il movimento effettivo dell'associazionismo sindacale e tutta una varietà di fenomeni reali costituiti dai sindacati -

nella loro variegata articolazione storica e ambientale - e dalla loro attività e azione; designa inoltre, dall'altro lato, gli atteggiamenti ideologici, le dottrine e le teorie proprie dell'associazionismo sindacale.

In questa seconda accezione esso designa in modo generico ogni dottrina relativa ai fini, ai destini, alle possibilità dei sindacati, ai modi in cui si debbono organizzare, ai modi ordinari e straordinari in cui i fini debbono essere perseguiti.

Peraltro ˂sindacato' designa anche, in modo altrettanto generico, ogni (effettiva o concepibile) organizzazione di gruppi economici, individuati secondo le più diverse categorie concettuali analitiche e ideologiche, come ad esempio il mestiere, il ceto, la corporazione, la categoria, il settore, la classe.

Dalle precedenti osservazioni segue che il riferimento del vocabolo ˂sindacalismo' è reso indeterminato dal fatto che gli stessi fenomeni e gli stessi fini e programmi appaiono talvolta inclusi e talvolta esclusi, a seconda della prospettiva ideologica di chi usa il vocabolo. Non solo, infatti, è condizionante l'ideologia dell'utente del vocabolo quando questo è usato per designare dottrine, ma l'ideologia è anche condizionante allorquando il vocabolo è impiegato per designare associazioni reali, giacché il soggetto o portatore di fini o programmi viene individuato mediante concettualizzazioni ideologiche, quali sono in misura minore quelle di ˂mestiere' e di ˂settore' e in misura massima quelle di ˂ceto', di ˂corporazione' e in special modo di ˂classe'.

Non sorprende perciò che le tecnicizzazioni lessicali, i restringimenti e le precisazioni del significato del vocabolo ˂sindacalismo' siano avvenute e avvengano solo entro comunità ideologiche; che i significati cosiddetti ristretti o propri del vocabolo siano sempre fortemente connotati e gergali; che l'aggiunta o la sottrazione di aggettivi (ad esempio, dire ˂sindacalismo' o ˂sindacalismo rivoluzionario', dire ˂sindacalismo' o ˂sindacalismo di mestiere', e così via) serva piuttosto a precisare la prospettiva di chi parla che il fenomeno oggetto di discorso; che perciò gli usi di ˂sindacalismo', da solo o con precisazioni aggettivali, quale nome proprio di movimenti o fenomeni specifici e storicamente determinati, siano sempre usi malfidati e aperti a ragionevoli contestazioni.

Segue inoltre, dalle precedenti considerazioni, che anche la semplice descrizione di eventi e atteggiamenti effettuali non può prescindere da continui riferimenti al quadro concettuale ideologico tanto dei protagonisti immediati degli eventi descritti quanto dei vari gruppi di

osservatori contestuali o successivi.

Fatte queste premesse, da un lato troppe e dall'altro lato probabilmente troppo poche, noi faremo un primo censimento, il più largo possibile, dei fenomeni e delle dottrine dell'associazionismo di gruppi economici all'inizio di questo secolo.

Successivamente tracceremo una mappa delle linee di tendenza e di sviluppo.

2. Per un censimento e una classificazione dei sindacalismi

Per procedere a un censimento dei movimenti sociali e degli atteggiamenti ideologici riconducibili al sindacalismo nell'accezione più generica del vocabolo, è opportuno stabilire preliminarmente qualche criterio di classificazione. Infatti se possediamo classificazioni entro cui collocare movimenti reali e atteggiamenti ideologici, diviene più agevole, una volta collocati nelle varie classi i fenomeni che si manifestano nel tempo e nello spazio, individuare linee di tendenza del fenomeno complessivo nel tempo o linee di tendenza in aree geografiche determinate. A tale scopo sembra conveniente adottare criteri di classificazione diversi, con riguardo ai diversi aspetti che i fenomeni sindacali (anche nei profili ideologici) assumono nel contesto sociopolitico, eventualmente in relazione ad altri fenomeni o strutture sociali (come il diritto).

Un primo criterio di classificazione è quello che riguarda la base che un sindacalismo aggrega (movimento reale) o si prefigge di aggregare (atteggiamento ideologico). Da questo punto di vista noi possiamo distinguere: a) il sindacalismo di ceto; b) il sindacalismo di mestiere; c) il sindacalismo di corporazione; d) il sindacalismo di settore; e) il sindacalismo di classe. Questa classificazione, che fa riferimento a concetti ideologico-dottrinari utili a individuare la base di aggregazione, è agevole riguardo agli atteggiamenti ideologici ma è talvolta disagevole riguardo ai movimenti reali.

Un secondo criterio di classificazione riguarda i fini che un sindacalismo si propone. Come è evidente, anche questo secondo criterio di classificazione è agevolmente impiegabile in relazione agli atteggiamenti ideologici - in particolare dichiarati in dottrine - e impiegabile molto meno agevolmente in relazione ai movimenti reali. Da questo punto di vista possiamo distinguere: a) il sindacalismo rivoluzionario; b) il sindacalismo riformista. Come è ovvio,

si intende per ʿrivoluzionario' quel sindacalismo che mira a mutare radicalmente la società e i rapporti sociali, e per ʿriformista' quel sindacalismo che mira a mutare aspetti della società e a introdurre riforme; come è evidente, il rivoluzionarismo e il riformismo possono essere compatibili o incompatibili a livello ideologico, a seconda delle dottrine, e anche, a livello di movimenti e strategie reali, a seconda della situazione; altrettanto evidente è che può darsi un movimento sostanzialmente rivoluzionario il quale esprima un'ideologia riformista, nonché (caso più frequente) viceversa.

Dal punto di vista dell'organizzazione che il movimento si dà o che l'ideologia prospetta - terzo criterio di classificazione - possiamo riferirci all'aggregazione di gruppi minuscoli in organizzazioni minuscole e impenetrabili; alla aggregazione di gruppi minuscoli in reti di accordi che coprono tendenzialmente tutto il movimento sindacale nell'ipotesi di una solidarietà di interessi; infine all'aggregazione secondo accordi atti a superare, in un ipotizzato interesse comune, interessi di parte eventualmente conflittuali. Da questo terzo punto di vista possiamo distinguere tra: a) il sindacalismo atomistico; b) il sindacalismo federativo, che a sua volta può distinguersi in federativo orizzontale e federativo verticale; c) il sindacalismo corporativo. Come è evidente, l'organizzazione è funzionale ai fini che il sindacalismo si propone e ai mezzi che esso presceglie; ma si danno fenomeni di vischiosità delle organizzazioni, tanto che queste talvolta restano in vita anche col mutare dei fini e dei mezzi dando luogo a disfunzionalità.

Quarto possibile criterio di classificazione è quello che fa riferimento all'esistenza e alla natura dei rapporti che intercorrono (movimenti reali) o si vuole intercorrano (atteggiamenti ideologici) tra un sindacalismo e altre forze - di natura diversa - che operano nello stesso contesto politico aggregando in tutto o in parte la stessa base soggettiva: come, principalmente, i partiti. Da questo punto di vista distinguiamo: a) il sindacalismo autarchico, che non ha né vuole avere collegamento veruno con i partiti; b) il sindacalismo che genera partiti e se ne avvale; c) il sindacalismo di partito, che è e vuole essere dipartimento sindacale di un partito o la ʿcinghia di trasmissione' di un partito. Come è evidente, in questa materia la divaricazione tra realtà e ideologia può essere massima, così come possono darsi situazioni di incompatibilità ideologica tra un partito e un sindacato di fatto uniti da rapporti di interdipendenza.

Quinto possibile criterio di classificazione è quello che fa riferimento ai rapporti tra sindacalismo e organizzazione giuridica dello Stato. Da questo punto di vista le situazioni

tipiche (reali o proposte) sono quattro, e corrispondentemente possiamo distinguere tra: a) sindacalismo illegalitario, che ammette o privilegia l'azione sindacale che, dal punto di vista del diritto, è illegale; b) sindacalismo legalitario, che non ammette l'azione sindacale illegale; c) sindacalismo sostenuto, che accetta o pretende un positivo sostegno dell'azione sindacale e dell'organizzazione sindacale da parte della legge; d) sindacalismo istituzionale, che è o aspira a essere un organo dello Stato con funzioni delegate di normazione, giurisdizione e amministrazione.

3. Primi decenni del secolo

a) Il populismo russo come sindacalismo di ceto

Uno solo dei vecchi sindacalismi di ceto è ancora attivo all'inizio del XX secolo. Si tratta del populismo russo (in russo narodničestvo; gli aderenti narodniki), la cui base di aggregazione dal punto di vista dell'ideologia - non peraltro della realtà effettiva - era costituita dal ceto contadino, ceto che era dai populisti considerato il punto di partenza e di arrivo di una palingenesi sociale preconizzata, di carattere tanto politico quanto religioso, e naturalmente rivoluzionaria. Alle spalle del populismo vi era una lunga e aggrovigliata storia ideologica segnata, alle origini, da personalità disparate quali A. I. Herzen, N. G. Černyševskij, M. Bakunin, P. L. Lavrov, N. V. Čajkovskij, e una ancor più aggrovigliata storia di azione rivoluzionaria. Tra i punti salienti di tale storia, si può ricordare la fondazione della società segreta Terra e Volontà (in russo Zemlja i Volja) nel 1876; la formazione di una serie di movimenti politici - naturalmente clandestini - che attorno al 1880 vennero ad aggregarsi attorno a un partito populista, terrorista e rivoluzionario, denominato Volontà del Popolo (in russo Narodnaja Volja), ed escludendo gli elementi antiterroristi che confluirono in un movimento riformista, chiamato Sezione Nera (in russo Čërnyj peredel), guidato da G. V. Plechanov e destinato a trasformarsi nel Partito Socialdemocratico (1898); la pubblicazione di una rivista culturale, "La ricchezza russa" ("Russkoe bogatstvo"), relativamente moderata nell'apparenza ma in realtà punta emergente del movimento terrorista rivoluzionario clandestino (apparsa nel 1876 continuerà sino al 1918). Il nocciolo di questo retaggio storico, al di là delle molte varietà, era un programma semplicistico: l'abbattimento violento dell'ordinamento della proprietà e dello

Stato, e la ridistribuzione delle terre ai contadini non a titolo di proprietà individuale bensì a titolo di godimento in forma comunitaria da parte di ciascuna comunità rurale (obščina). Si trattava di un programma spiccatamente utopistico e irrealistico, il cui orizzonte restava essenzialmente agrario nonostante le prime manifestazioni di una industrializzazione che produceva operai: come polemicamente e faziosamente non aveva mancato di far rilevare Lenin fin dal 1894 con lo scritto Che cosa sono gli ˙amici del popolo' e come lottano contro i socialdemocratici. Tuttavia, nella situazione russa antecedente la guerra, un simile programma basato su rivendicazioni di ceto, come la riappropriazione della terra da parte dei contadini, oltre alla forza di una tradizione letteraria e culturale nazionale aveva quella di una relativa capacità di rispecchiare, in negativo, la situazione esistente. È perciò comprensibile come questo programma sia rimasto, sostanzialmente, quello del Partito Socialista Rivoluzionario russo, fondato nel 1901, il cui credo si riassumeva effettivamente (e non solo nelle caricature polemiche degli avversari socialdemocratici) nello slogan ‟Rivoluzione agraria e terrorismo", e come, invece, fuori dalla Russia e dai paesi slavi, le influenze - che pure non mancarono - fossero destinate a essere scarse.

La storia del Partito Socialista Rivoluzionario evidenziò - se ve ne fosse stato bisogno - l'incompatibilità di un sindacalismo di ceto, rivoluzionario, illegalitario, tanto con movimenti socialdemocratici quanto, e ancor più, con la formazione di uno Stato sovietico. La decisione dei bolscevichi al potere di concedere le terre ai contadini trovò in un primo breve momento appoggio e fattiva collaborazione nell'ala sinistra del Partito Socialista Rivoluzionario guidato da M. Spiridonova; ma dopo la pace di Brest-Litovsk, la costruzione di uno Stato totalitario respinse i socialisti rivoluzionari in una opposizione che essi non potevano concepire e praticare se non con i propri mezzi tradizionali, e cioè la violenza terroristica e l'appello alla rivoluzione contadina contro lo Stato burocratico e totalitario in formazione. Con l'ovvia conseguenza che i bolscevichi trassero dalla contingente confluenza dell'opposizione rivoluzionaria e della reazione bianca una conferma e una riprova della vecchia tesi leninista sull'identità di libertarismo anarchico contadino e reazione aristocratica: tesi certo operativa in fatto di terrorismo psicologico, ma ridicola in termini di realtà storica e di analisi ideologica.

b) Il sindacalismo cattolico e quello dei nazionalisti come sindacalismo corporativo

Attivo nei primi due decenni del secolo è un sindacalismo di ispirazione cattolica che individua la base associativa nelle corporazioni, cioè in unioni organiche di tutti coloro, lavoratori e datori di lavoro, che operano in una unità produttiva o in un settore produttivo; unioni che ʿnaturalmente' producono norme di composizione degli interessi eventualmente conflittuali e che, nell'ideologia più diffusa, dovrebbero essere dotate dal diritto o dovrebbero dal diritto essere riconosciute titolari ʿnaturali' di poteri regolamentari e giurisdizionali.

Le più antiche espressioni, non ancora molto articolate, del corporativismo cattolico, si possono rintracciare a partire dal 1870. In Germania idee corporativistiche specificamente cattoliche furono espresse e messe in circolazione dal vescovo W. E. von Ketteler, il quale riteneva che le idealità cristiane potessero far superare gli egoismi individualistici. In Francia, soprattutto in funzione antipositivistica e con notevoli sfumature conservatrici o reazionarie, idee corporativistiche erano state fatte circolare dal conte A. de Mun e dal marchese R. La Tour du Pin: il primo aveva anche tentato di organizzare dei sindacati misti, cioè sindacati che raggruppavano, per ciascuna professione, lavoratori e datori di lavoro. Le idee che presiedettero ai tentativi del de Mun furono piuttosto semplici, risolvendosi nel propagandare l'adempimento con spirito cristiano dei doveri propri sia dei lavoratori che dei datori di lavoro, e l'impostazione ʿsecondo spirito di giustizia' dei loro rapporti. Data la situazione politica francese, questi movimenti assunsero atteggiamenti di sospetto nei confronti dello Stato e si tennero in disparte nelle polemiche allora in corso sulla ʿlegislazione sociale', né mostrarono propensione per richieste di legislazione di sostegno o, tanto meno, di istituzionalizzazione. In parte diversi i precedenti in Italia, ove il Congresso dei cattolici italiani (Lucca 1887) aveva mostrato da un lato l'emergere di concezioni articolatamente corporativistiche e dall'altro lato il prevalere dell'opinione che i tempi non fossero maturi ancora per proporre audaci (così parevano) esperimenti; ma subito dopo l'enciclica Rerum novarum (15 maggio 1891) di Leone XIII indicava ai cattolici, come strumenti per una società cristiana, oltre ai sindacati (sodalitia) confessionali, proprio delle corporazioni miste atte a procurare che ‟ordo alter accedat ad alterum". Sulla base di siffatto autorevole incoraggiamento, al nuovo Congresso dei cattolici italiani (Genova 1892) si fece gran parlare - quantunque in modo molto vago - delle corporazioni medievali e si manifestò grande favore per quelle che furono chiamate ‟rappresentanze di interessi", contrapponendole alla ‟rappresentanza democratica" (designata come ‟rappresentanza del

numero volubile e artefatta") nella prospettiva di una ‟società organica". In tal modo si venne a fissare una prospettiva sostanzialmente istituzionalistica nel corporativismo dei cattolici italiani.

All'inizio del secolo, nel 1903, si ebbe il punto più alto dell'elaborazione dottrinaria: il manifesto di Giuseppe Toniolo e il Congresso dei cattolici italiani che recepì il manifesto stesso. Toniolo si proponeva di conciliare il sindacalismo cattolico organizzato su base non corporativa, e cioè attraverso sindacati di soli lavoratori (i cosiddetti ‛sindacati bianchi'), con la concezione corporativistica oramai prevalente tra gli intellettuali cattolici e incoraggiata dalle encicliche: sulla linea di questo tentativo di conciliazione, egli proponeva sindacati paralleli non corporativi alla base e organizzazione corporativa al vertice. Si prospettavano perciò sindacati paralleli di lavoratori e di datori di lavoro, che avrebbero poi trovato collegamento in ‛commissioni miste', le quali unendosi a loro volta avrebbero dato luogo a ‛corporazioni' diverse secondo i settori professionali e produttivi, ma tutte collegate tra loro al vertice. Tali corporazioni collegate avrebbero avuto compiti giurisdizionali di soluzione dei conflitti tra lavoratori e datori di lavoro, ricorrendo al principio cristiano della ‛giusta mercede'. Questi atteggiamenti ideologici del Toniolo e del Congresso dei cattolici italiani erano destinati a diventare patrimonio comune del sindacalismo cattolico europeo. L'ispirazione nettamente anticlassista e il favore per giurisdizioni di tipo arbitrale saranno il contrassegno del sindacalismo dei cattolici, anche se nella pratica le corporazioni cattoliche non si sarebbero realizzate. Nel 1911 si costituì un vero e proprio sindacato dei lavoratori cattolici, la Unione economico-sociale dei lavoratori italiani, che fu il primo nucleo di quella che nel 1918 diverrà la CIL.

Diverso esito ebbe un altro filone di sindacalismo corporativo, quello dei nazionalisti italiani - in parte ispirato da quello cattolico - destinato a fornire schemi concettuali al corporativismo autoritario e istituzionalizzato del regime fascista. Anche il corporativismo dei nazionalisti ebbe origine in una netta contrapposizione ideologica alla concezione classista della società. Nel 1909 il Gruppo nazionalistico di Torino si dava uno statuto nel quale si poteva leggere che ‟la lotta di classe deve essere contenuta entro i limiti della solidarietà nazionale". Alle spalle di questa formulazione, oltre agli atteggiamenti del corporativismo cattolico, stava una lunga tradizione di pensiero giuridico italiano, impropriamente designato come ‛socialismo giuridico' e più propriamente di indirizzo corporativistico, il cui messaggio può vedersi nella seguente formulazione di Enrico

Cimbali: ‟L'alto ufficio di moderatore e pacificatore fra le classi sociali contendenti compete, per sua natura, allo Stato, agente e organo supremo dell'unità nazionale". Di ispirazione corporativistica e autoritaria è l'ideologia del Movimento nazionalista italiano (costituitosi a Firenze nel 1910), il cui esponente più importante è Enrico Corradini, e del Gruppo tricolore (organizzato a Torino da Mario Viana) che si qualificò ‛sindacalismo borghese': un insieme di movimenti che confluiscono nel programma del Partito Nazionalista Italiano col congresso di Milano del 1914, in cui prevale l'impostazione di Alfredo Rocco. E nel 1914 che Rocco elabora la sua dottrina corporativa, in cui il supporto dell'organo moderatore e arbitro dei conflitti sociali è individuato nel principio di ‛interesse nazionale' che coincide senza residui con l'interesse della produzione espresso dai capi della produzione stessa. Rocco prospetta ‟corporazioni miste" che producano regole e norme atte a disciplinare non già ‟un'assurda eguaglianza" bensì le differenze; corporazioni che siano organi dello Stato, e a questo assicurino il controllo della produzione configurando ‟gli intraprenditori e i capitalisti come organi dell'interesse nazionale". Rocco auspica che il nazionalismo ‟crei il movimento corporativista come la forma più pura e più perfetta del sindacalismo nazionale".

Con le formulazioni nazionaliste il sindacalismo corporativo si atteggia, prima della guerra, in senso nettamente istituzionale e prefigura il sindacato-organo dello Stato che sarà tipico, tra le due guerre, dell'organizzazione fascista.

c) Il sindacalismo di mestiere

Il sindacalismo di mestiere è stato, cronologicamente, il primo modo di manifestarsi dell'associazionismo industriale con caratteri difensivi, ed è rimasto tipico dell'esperienza dei paesi anglosassoni anche in questo secolo. Alle spalle del sindacalismo di mestiere sta tutta la lunga tradizione di esperimenti, variamente compiuti da gruppi di lavoratori volti ad associarsi per contrastare nei modi più vari gli effetti del libero mercato del lavoro. Nel continente europeo la lontana origine di movimenti sindacalistici di questo tipo va ricercata ad esempio nei movimenti per le Società di mutuo soccorso e nel formarsi di Leghe di resistenza. Come è evidente, nel sindacalismo di mestiere, almeno in una prima fase, si organizzano solo gli strati superiori degli operai, che godono di situazioni privilegiate o comunque forti sul mercato del lavoro, in relazione al possesso di una professionalità

tecnica elevata. In questa prospettiva, appare scarsamente sorprendente che le espressioni ideologiche dell'associazionismo di mestiere - di solito non articolatissime - siano manifestazioni di difesa di tipo ʿproprietario' del ruolo e della professionalità, della ʿproprietà del mestiere'; e che, d'altra parte, attorno al mestiere si formi una forte coscienza di gruppo, una forte solidarietà e spirito di unione.

Nel continente europeo, peraltro, ogni articolata espressione ideologica di sindacalismo cessa di fare riferimento al ʿmestiere' ben prima dell'inizio di questo secolo. Non così in Inghilterra e negli Stati Uniti d'America, ove le espressioni ideologiche dell'associazionismo operaio anche nei tempi più recenti portano, in misura maggiore o minore, qualche carattere originario del sindacalismo di mestiere.

In Inghilterra la forma del sindacalismo di mestiere è originariamente la Trade Union, letteralmente ʿunione di commercio', cioè unione di lavoratori con fini di rafforzamento della propria posizione nel mercato. Le Unions mostrarono, sino dalla metà dell'Ottocento, una serie di caratteri tipici: attività di solidarietà e agitazione nelle singole unità produttive in periferia; tendenza ad associarsi tra di loro al centro, per funzionare come gruppo di pressione politico in favore di riforme; assoluto disinteresse per le espressioni ideologiche complesse e per ogni non sporadico collegamento con il movimento operaio internazionale. L'elemento su cui è bene richiamare l'attenzione è il secondo; a partire dal 1845 le varie Unions si raggrupparono in associazioni nazionali (1845 mestieri riuniti, 1851 meccanici, e così via), che ebbero dirigenti residenti a Londra, i quali si collegarono tra loro in una Giunta delle Unions. Questa Giunta nel 1867 convocò una Conferenza delle unioni miste che chiese il riconoscimento giuridico delle Unions. Si manifestò così, e si cristallizzò, la scelta legalitaria, riformista, non aliena dal chiedere una legislazione di sostegno, che avrebbe caratterizzato il sindacalismo inglese. Anche sul piano politico le Unions manifestarono presto il loro partecipazionismo, appoggiando l'entrata di loro diretti rappresentanti operai nella Camera bassa (furono due nel 1874, ben dieci nel 1886). Alla fine degli anni ottanta si manifestò un allargamento dell'unionismo ai lavoratori non specializzati, i quali diedero vita a molte Unions che divennero presto simili alle precedenti Unions di mestieri specializzati, con le quali si associarono.

Con un tale passato, le Trade Unions si affacciano al XX secolo come un movimento sindacale organizzato in senso verticale con le associazioni nazionali e in senso orizzontale, ai vertici, con le associazioni interunionistiche; privilegia la contrattazione economica,

avvalendosi dell'arma dello sciopero, presso le unità produttive o i luoghi geografici di produzione, di solito circoscritto al mestiere, e privilegia al centro l'azione politica in senso liberale e democratico; tende a essere legalitario specialmente al vertice, ed è disposto ad accettare - e in qualche caso a pretendere - una legislazione di sostegno; si esprime come riformismo e tende a considerare apolitica la Union (lo slogan è: "No politics within the Union") mentre le associazioni delle Unions possono esercitare pressioni politiche sul Parlamento.

È sulla base di quest'ultimo principio d'azione che, all'inizio del secolo, le Unions esprimono un partito, il Partito Laburista, che intendono come braccio politico dei sindacati e perciò dipendente da questi. Il 27 febbraio 1900 le Unions si alleano con tre formazioni politiche di sinistra, e precisamente la Federazione Socialdemocratica (fondata da Hyndman), la Fabian Society (fondata nel 1884), e il Partito Indipendente del Lavoro (fondato da J. K. Hardie nel 1893), per costituire un blocco elettorale che venne chiamato Labour representation committee; nelle successive elezioni del 1906, questo blocco elettorale ottenne un ragguardevole successo e, nello stesso anno, il comitato elettorale si trasformò in partito, assumendo il nome di Labour Party. Per statuto, gli organi direttivi del partito includevano rappresentanti delle Unions, talchè il rapporto organico sindacato-partito e la dipendenza del partito dal sindacato (più precisamente dalle associazioni orizzontali di vertice) risultarono codificati: implicitamente risultò codificata anche la scelta legalitaria, riformista, o favorevole alla legislazione di sostegno delle espressioni centrali di un sindacalismo che, alla base e in periferia, restava in gran parte sindacato di mestiere, apolitico, e con finalità di difesa e di rivendicazione economica di gruppi circoscritti dal mestiere o - nel caso degli unskilled workers - dalla singola unità produttiva o sede di lavoro (per esempio, docks di Londra, facchini di Liverpool).

d) Il sindacalismo riformista di classe

Il sindacalismo riformista di classe costituisce, nei primi decenni del secolo, il filone principale del sindacalismo europeo. Esso costituisce la risultante di due tradizioni che si intrecciano fittamente nella seconda metà del secolo precedente: da un lato la tradizione, prevalentemente ideologico-dottrinaria, del socialismo marxista, con la teorizzazione della divisione della società in classi e l'individuazione della classe proletaria come soggetto

politico generale; dall'altro lato la tradizione, prevalentemente pratica, dell'associazionismo sindacale operaio con fini di resistenza economica e di contrattazione, su scala sempre più ampia, delle paghe. Si tratta perciò di un sindacalismo per il quale la base di aggregazione è la classe e il fine dell'azione sindacale è la rivendicazione economica; un sindacalismo che intrattiene fitti rapporti con formazioni politiche socialistiche, in particolare con quelle di indirizzo riformistico; che tende a darsi organizzazioni federative, sia orizzontali che verticali; che tende ad accettare, e talvolta a pretendere, una legislazione di sostegno.

Storicamente, il sindacalismo riformista di classe si identifica con il sindacalismo socialdemocratico dei paesi dell'Europa continentale, e in particolare con gli atteggiamenti nei confronti della natura e dei fini del sindacato elaborati dalla Seconda Internazionale. Nel Congresso costitutivo della Seconda Internazionale (Parigi, 14 luglio 1889) si fissò da un lato un collegamento tra sindacati e partiti socialistici e un collegamento internazionale orizzontale tra i partiti e i sindacati aderenti; dall'altro lato si fissarono i punti programmatici basilari, che caratterizzarono l'intero movimento in senso legalitario e riformista. Si decise di sostenere in tutti i paesi un programma di legislazione sociale a difesa del lavoro, e in particolare per la giornata lavorativa di otto ore. Il programma del sindacalismo socialista democratico venne poi precisandosi (non senza aspri dibattiti) lungo il corso della Seconda Internazionale, specialmente nei Congressi (del 1891 a Bruxelles, che espulse gli anarchici; del 1893 a Zurigo; del 1896 a Londra; del 1900 a Parigi; del 1904 ad Amsterdam; del 1907 a Stuttgart; del 1910 a Copenhagen; del 1912 a Basilea): ripudio dello sciopero generale e in genere delle armi sindacali miranti a determinare crisi economica; conquista del potere da parte del proletariato con strumenti di democrazia parlamentare e perciò attraverso la conquista della maggioranza; preparazione di quadri tecnici e amministrativi da parte dei sindacati; antimilitarismo e antibellicismo (a partire dal Congresso di Stuttgart). Ma, soprattutto, divenne caratteristica del sindacalismo riformista di classe la propensione a vedere nella contrattazione collettiva - contrapposta a quella individuale - del salario e dell'orario lo strumento principale dell'elevazione della situazione operaia e perciò l'arma principale del sindacalismo. Da quest'ultimo punto programmatico derivò, per tutto il movimento, un atteggiamento di estrema attenzione per l'organizzazione giuridica dei vari paesi, dato che i modi e le forme - e le possibilità operative - della contrattazione collettiva sono essenzialmente determinate dal diritto; e derivò anche un'accentuazione del programma federativo, con tensioni tra verticalismo e orizzontalismo

anche in rapporto alla situazione giuridica dei vari paesi.

Nel caso italiano, all'inizio del secolo la tendenza federativa ebbe come esito la composizione e conciliazione delle tensioni tra orizzontalismo e verticalismo. L'orizzontalismo era caratteristico delle Camere del lavoro, che erano venute a organizzarsi a partire dal 1891, dapprima sul modello delle Borse del lavoro francesi e poco dopo differenziandosene attraverso l'accentuazione non solo della funzione di collocamento (tipica delle Borse francesi) ma anche di quelle rivendicative con connotati classisti. Il primo Congresso federativo delle Camere del lavoro si tenne a Parma nel 1893, dominato dalle figure di O. Gnocchi Viani e A. Cabrini, e decise di addivenire alla Federazione italiana delle Camere del lavoro, la quale si diede uno statuto col quarto congresso (Reggio Emilia, ottobre 1901). Le Camere del lavoro territoriali e a prevalenza contadina (gran parte delle leghe contadine aderivano alle Camere del lavoro) furono sin dall'inizio molto influenzate da esponenti del sindacalismo rivoluzionario. Il verticalismo era rappresentato dalle federazioni e sindacati di mestiere o, come si incominciava a dire, ‘di categoria', tra cui primeggiava per importanza la federazione dei metallurgici di chiara tendenza riformista. Per iniziativa di questa federazione fu preparato un Congresso per il coordinamento di tutto il movimento sindacale di classe (esclusi cioè i sindacati bianchi), che si tenne a Milano, nell'ottobre 1906, con la partecipazione di 58 Camere del lavoro e 14 federazioni (metallurgici, tessili, gasisti, muratori, litografi, panettieri, infermieri, calzolai, ceramisti, stovigliai, lavoratori dello Stato, lavoratori del legno, bottigliai, chimici e ferrovieri): al congresso fu fondata la Confederazione Generale del Lavoro, di cui fu segretario generale R. Rigola (sino al 1918, quando fu eletto L. D'Aragona). Gli scopi statutari della CGL furono del tutto aderenti all'indirizzo riformistico internazionale, e cioè promuovere e coordinare ogni iniziativa legislativa a favore dei lavoratori, sostenere il movimento di difesa economica dei lavoratori in stretta relazione con le federazioni e anche con le associazioni di società mutualistiche e cooperative, mantenere collegamenti a questo fine con tutti i partiti che svolgessero azione a favore della classe lavoratrice, escludendo rapporti organici privilegiati con un singolo partito, indirizzare tutti gli strumenti al miglioramento economico, morale e intellettuale dei lavoratori, sviluppare i vincoli di solidarietà di classe sul piano sia nazionale che internazionale. La CGL realizzò un effettivo coordinamento tra orizzontalismo e verticalismo, in cui prevalse l'elemento riformistico, legalitario, economistico e tendenzialmente apolitico che era proprio delle federazioni

verticali; gli elementi rivoluzionari, peraltro, restarono nell'ambito dell'organizzazione, tanto che sino al 1918 gli esponenti del sindacalismo rivoluzionario, forti specialmente nelle Camere del lavoro, non si scissero organizzativamente.

e) Il sindacalismo rivoluzionario di classe

Un importante atteggiamento ideologico, che all'inizio del secolo ispirò larghi settori del movimento sindacale in Francia e in Italia, è il cosiddetto ˙sindacalismo rivoluzionario'. Alcuni aspetti dell'atteggiamento sindacalista rivoluzionario tendono a manifestarsi, entro i movimenti politici e sindacali europei continentali, in tutti i momenti di grave crisi delle istituzioni.

In quanto movimento sindacale effettivo, il sindacalismo rivoluzionario ebbe il periodo di massimo sviluppo in Francia tra il 1905 e il 1908, e fissò il suo programma nel Congresso sindacale di Amiens nel 1906; tale programma (conosciuto come Carta di Amiens) contiene i punti qualificanti del movimento: 1) il sindacato è della classe operaia e di tutta la classe operaia (dovere di ogni lavoratore di appartenere al sindacato); 2) il sindacato non ha rapporti con altre organizzazioni politiche ed è rispetto a esse indifferente (il lavoratore sindacalizzato è libero di ogni azione politica fuori dal sindacato ed è tenuto a sua volta a non introdurre nel sindacato le opinioni che egli professa fuori); 3) il sindacato tende a diventare organo della produzione e prefigura una società sindacale (˝il Sindacato, che oggi è organizzazione di resistenza sarà, nel futuro, l'organo della produzione e riproduzione, momento dell'organizzazione sociale"); 4) strumento essenziale dell'azione sindacale è lo sciopero generale.

In quanto ideologia, il sindacalismo rivoluzionario viene ricondotto, generalmente, al pensiero politico di Georges Sorel. Punto di partenza di Sorel è una concezione classista della società (di chiara origine marxista) rigorosamente binaria: le classi sono solo due, quella dei proletari e quella dei capitalisti. Da questa premessa scaturisce la conseguenza che non vi sono mai interessi né valori comuni alle due classi; l'azione degli organi della classe proletaria non può avere fini parziali o circoscritti, e non può trovare ˙alleati', ma deve essere totale e rivoluzionaria, mirando a sostituire il potere proletario al potere capitalistico. Perciò il sindacato, che è la società organica dei lavoratori, non può (se non vuole tradire la sua natura) avere fini di resistenza, economici, rivendicativi, ma deve avere

fini politici generali. Il sindacato è una società totale, la società totale dei lavoratori, con la sua cultura e i suoi valori, le sue forme economiche e organizzative, che sono prodotto autonomo e spontaneo dei lavoratori. La rivoluzione (e l'azione sindacale, dato che sono la stessa cosa) è possibile attraverso il blocco del meccanismo generale di riproduzione capitalistica che si attua con lo sciopero generale: lo sciopero generale dà il via allo spontaneismo eroico del popolo, all'insurrezione popolare e, alla fine, all'espropriazione degli espropriatori.

Indipendentemente dalla fortuna effettiva del movimento, e dalla grande ma effimera influenza dell'ideologia soreliana in Francia e, soprattutto, in Italia nei primi due decenni del secolo, è necessario osservare come il sindacalismo rivoluzionario abbia messo in circolazione un modello di sindacalismo che è perdurante nella cultura europea continentale e che, in forme diverse, risorge continuamente: il modello secondo cui solo il sindacato rappresenta il lavoratore come salariato, solo esso esprime (autonomamente e spontaneamente) i valori e l'organizzazione del mondo del lavoro. Il sindacato è società totale che si contrappone allo Stato, non ha alleati, non ha rapporti con partiti, ecc.

Come abbiamo visto, in Italia elementi di un'ideologia sindacal-rivoluzionaria, molto vistosi nelle Camere del lavoro, restano sino a tutto il periodo bellico, e precisamente sino al 1918, entro l'organizzazione della CGL. Alcuni esponenti del sindacalismo rivoluzionario si sarebbero poi inoltrati per strade corporativistiche, come A. De Ambris nell'esperienza fiumana di D'Annunzio, e come F. Corridoni, E. Rossoni e M. Bianchi nel corporativismo fascista.

4. Tra le due guerre

a) Tendenza generale

Tra le due guerre si manifesta, in ordine al sindacalismo, una tendenza generale: la tendenza al depotenziamento politico del sindacato e all'imbrigliamento delle potenzialità eversive che il sindacalismo mostra rispetto ad altri soggetti politici. Questa tendenza generale mostra facce diverse sia nella teoria che nella pratica sindacale, in relazione ai contesti ideologici in cui la teoria viene elaborata e alle situazioni politiche in cui il sindacato si trova: ma la univocità di fondo, al di sotto delle varianze imposte dai condizionamenti del

contesto, è impressionante.

Se si assume come criterio di classificazione l'ideologia, le varianti sono: a) la concezione del sindacato come organo del partito; b) la concezione del sindacato come organo dello Stato; c) la concezione del sindacato come strumento di contrattazione esclusivamente economica e sprovvisto di fini politici generali.

b) Il sindacato organo del partito

La tendenza generale al depotenziamento politico del sindacato, che prevale tra le due guerre, ha una delle più elaborate espressioni ideologiche (che diviene prassi dei sindacati che l'adottano) nella concezione leninista, e in generale comunista, delle funzioni del sindacato e dei rapporti tra il sindacato e il partito. Caratteristica del leninismo è la connotazione negativa di ogni spontaneismo nel conflitto di classe e di ogni aggregazione, nell'ambito del movimento dei lavoratori, che non sia saldamente inserita nel movimento comunista, cioè sotto la guida e il controllo dell'unico soggetto politico della classe, che è il partito. In base a questa ideologia, dal punto di vista dei lavoratori (così come è individuato nell'ideologia) tutto ciò che accade non solo ʿcontro', non solo ʿfuori da', ma semplicemente ʿsenza' il partito, è non solo ʿerrore' ma addirittura ʿtradimento' della classe operaia. In questo modo tutta la fenomenologia sindacale viene spartita in due settori: il primo settore, che corrisponde a tutto il sindacalismo non comunista e non guidato o trainato dal sindacalismo comunista, è visto come strumento del sistema capitalistico; il secondo settore, che corrisponde al sindacato comunista o guidato da comunisti, è visto come strumento al servizio della strategia del partito, e perciò come non dotato di autonomia e fini propri, bensì malleabile esecutore e veicolo (cinghia di trasmissione) di qualunque parola d'ordine, anche contingente e temporanea, del partito.

Tale concezione del sindacalismo, evidentemente, comporta la più grande diversificazione nella pratica, a seconda delle situazioni in cui il partito si trova a operare. Nell'Unione Sovietica l'organizzazione sindacale diviene tutt'uno, di fatto, con l'organizzazione del lavoro e, dietro la facciata, il sindacato, ormai compiutamente istituzionalizzato, diviene vero e proprio organo dello Stato sovietico. Processo destinato a ripetersi, dopo la seconda guerra mondiale, in tutte le democrazie popolari. Nei paesi dell'Europa continentale non investiti dalla rivoluzione, la concezione leninista del sindacato diede luogo, ispirandole, a

pratiche diverse in corrispondenza delle situazioni politiche. In un primo momento, nell'ambito dei movimenti comunisti si manifestarono tendenze al consiliarismo, cioè a strutture di democrazia di base più o meno plastiche rispetto alle sedi e ai modi della produzione: consiliarismo accettato in base alla prospettiva leninista solo in quanto, e sino a quando, strumento della politica del partito, ma ripudiato nella sua essenza autonomistica e spontaneistica. In Italia i comunisti restarono nella CGL, come minoranza e in opposizione alla dirigenza di L. D'Aragona, dall'ottobre 1918 allo scioglimento avvenuto in pieno regime fascista il 4 gennaio 1927, e ricostituirono una CGL clandestina, nel febbraio 1927, assieme ai socialisti. Tale sindacato clandestino operò peraltro poco come organismo del partito, e il suo carattere unitario fu il risvolto sindacale di una delle prime espressioni di una strategia dell'unitarismo propria del partito. Più tardi la strategia del partito si espresse nella parola d'ordine "entrare nei sindacati fascisti", di nuovo espressione di una linea nuova del Partito Comunista in Italia.

Anche al livello dell'associazionismo internazionale il sindacalismo comunista risentì delle differenziazioni che le diverse situazioni politiche imponevano alla strategia del Partito Comunista. Cosicché il legame associativo internazionale che fu deciso nel Secondo congresso della Terza Internazionale (luglio-agosto 1920) e che diede luogo alla cosiddetta Internazionale Sindacale Rossa (o Profintern), restò molto evanescente: la politica dell'Internazionale Sindacale Rossa era attestata sulla linea di far rimanere i quadri sindacali comunisti entro le organizzazioni sindacali esistenti nei vari paesi, creando in tali organizzazioni dei nuclei comunisti, che lavorassero in stretto contatto con i partiti comunisti (anche clandestini) al fine politico generale di sostenere il movimento di classe internazionale e perciò - concretamente - di aiutare il rafforzamento dell'Unione Sovietica. In tal modo il Comitato d'azione sindacale internazionale restava una mera facciata, mentre le strategie dei partiti comunisti, plastiche rispetto alle varie situazioni nazionali, dettavano il comportamento dei nuclei sindacali comunisti.

I fini sindacali di difesa economica dei lavoratori, in tal modo, diventano strumentali e ancillari, rispetto ai fini politici generali, nazionali e internazionali, dei partiti comunisti.

c) Il sindacato organo dello Stato

La tendenza a depotenziare il sindacato in senso politico, riassorbendolo nel quadro di altri

soggetti politici, trova l'esito più compiuto nel corporativismo di Stato, che è proprio del regime fascista in Italia. Le origini del processo che porta al corporativismo di Stato vanno viste nell'ideologia sindacalista corporativista dei nazionalisti, e in particolare di A. Rocco. Dopo la guerra questi fece approvare dal Congresso nazionalista di Roma un documento molto interessante, nel quale si prospettava l'integrazione delle classi attraverso strumenti giuridici: si trattava cioè di delineare la struttura giuridica di un corporativismo autoritario. Il sindacato, non più di classe, doveva diventare "attraverso una robusta disciplina di tutte le classi produttrici, organizzazione integrale della produzione nazionale che ne racchiude in sé tutti gli elementi: gli organizzatori, i tecnici, i lavoratori manuali, uniti insieme dal legame indissolubile dell'interesse comune"; in tal modo, anche "gli insopprimibili organismi di classe, sottratti allo sfruttamento politico dei demagoghi professionali, trovano un'automatica composizione e disciplina, per assicurare la quale deve intervenire energicamente lo Stato". Tale composizione automatica, con l'ausilio di un intervento statale energico, avvenendo in forme giuridiche, avrebbe assicurato anche la soppressione della democrazia bollata di atomismo; infatti Rocco voleva "l'organizzazione legale delle classi produttrici e la loro partecipazione, come tali, alla vita dello Stato, eliminando il sistema democratico dell'atomismo suffragistico". Un importante documento corporativista del periodo è costituito dalla cosiddetta Carta del Carnaro, cioè dalla parte sociale degli Statuti della Reggenza del Carnaro di Gabriele D'Annunzio che è prevalentemente opera del sindacalista anarchico Alceste De Ambris, poi esule antifascista, e che può ricondursi al corporativismo politico e giuridico pluralistico. Dopo questo episodio, la storia delle dottrine e delle istituzioni corporativiste in Italia coincide con la storia delle dottrine e del regime fascista.

Il corporativismo fascista, come dottrina, consiste in gran parte nella giustapposizione del sindacalismo di Edmondo Rossoni e del nazionalismo autoritario di Alfredo Rocco. Le istituzioni corporative che progressivamente il regime fascista ha realizzato sono state condizionate non solo dalla matrice dottrinaria menzionata, ma anche, in larga misura, da ragioni politiche contingenti e occasionali.

Durante il 1921 si erano creati sindacati (misti) fascisti, in modo piuttosto vario. Nell'ottobre Rossoni aveva indetto un convegno a Ferrara per costituire un'organizzazione comune. Lo statuto del PNF del 27-12-1921 additava la corporazione come strumento della solidarietà nazionale per lo sviluppo della produzione. Nel Congresso di Bologna del gennaio 1922 si

deliberò di "costituire in Corporazioni nazionali facenti capo a un organismo centrale dominante, l'Unione federale italiana delle Corporazioni, tutti quei sindacati il cui programma e la cui attività si informano sostanzialmente al programma e agli statuti del PNF". Si costituì così la Confederazione nazionale delle corporazioni sindacali (che erano la corporazione nazionale del lavoro industriale, la corporazione nazionale del lavoro agricolo, la corporazione nazionale delle classi medie e intellettuali e la corporazione nazionale della gente di mare) e Rossoni ne divenne segretario. Idea fondamentale di Rossoni era quella di un sindacato strumentalmente misto, ideologicamente qualificato come fascista e politicamente unico. La qualificazione ideologica, in sé piuttosto imprecisa almeno nel 1922, si riassumeva nella caratteristica politica dell'unicità. Unicità voleva dire anzitutto che non doveva essere permesso altro sindacato oltre a quello fascista, e che il sindacato fascista si proponeva non già di assorbire, bensì di distruggere (non giuridicamente, ma di fatto) ogni altro sindacato. Nella riunione convocata da Mussolini al Grand Hotel di Roma il 15 dicembre 1922, i convenuti presero atto dell'annuncio di Rossoni secondo cui le corporazioni sindacali avrebbero assunto la qualificazione di 'corporazioni fasciste' per evitare ogni tentativo di addivenire a un'unificazione sindacale entro un quadro istituzionale giuridico. Identiche preoccupazioni muovevano Rossoni durante i lavori della cosiddetta Commissione dei Diciotto (nominata dal presidente del Consiglio il 31-1-1923 per studiare i "rapporti fondamentali tra lo Stato e le forze che esso deve contenere e garantire", al fine di preparare un progetto di riforma costituzionale); egli non voleva il riconoscimento giuridico dei sindacati per timore della pluralità sindacale entro gli organi di diritto pubblico. Tuttavia l'evolvere della situazione politica doveva modificare in breve questo atteggiamento di Rossoni e del sindacato fascista. Infatti l'alleanza tra fascismo e industriali portava come conseguenza la permanenza dell'associazione degli industriali e la riduzione nei fatti del sindacalismo fascista a organizzazione poliziesca dei soli lavoratori. Con i due accordi tra Rossoni e gli industriali, quello di Palazzo Chigi del 20 dicembre 1923 e quello di Palazzo Vidoni del 2 ottobre 1925, le due parti contraenti, e cioè la Confederazione delle corporazioni fasciste e la Confederazione generale dell'industria italiana, si spartirono il monopolio sindacale riconoscendosi reciprocamente rappresentanti esclusivi dei lavoratori e dei datori di lavoro dell'industria. Il progredire del corporativismo giuridico doveva passare attraverso l'estinzione di fatto dei sindacati dei lavoratori non fascisti e la fascistizzazione della Confindustria. Ciò che avvenne nei mesi seguenti costituì il presupposto per il regime giuridico instaurato nel 1926. Nel 1926 apparvero, contemporaneamente, una disciplina

giuridico-istituzionale e un documento ideologico, entrambi corporativisti ed entrambi fascisti, ma piuttosto diversi tra loro. Parte della confusione che ha regnato, e forse era all'inizio voluta da Mussolini, circa la natura del corporativismo fascista, deriva da questa diversità. Si tratta da una parte di un complesso di leggi che andarono subito in vigore (legge 3-4-1926, n. 563; R.D. 1-7-1926, n. 1130; R.D. 2-7-1926, n. 1131; circolare Rocco 26-4-1926 ai procuratori generali delle Corti d'appello), e dall'altra parte della cosiddetta Carta del lavoro, che era destinata ad acquistare vigenza come legge dell'ordinamento dello Stato solo con la legge 30-1-1941. Le leggi del 1926 prevedevano il riconoscimento giuridico (come persone giuridiche) di associazioni sindacali o dei lavoratori o dei datori di lavoro o dei liberi esercenti un'arte o una professione su base geografica (dal comune all'intera nazione), su presupposti tali da includere solo sindacati fascisti; i sindacati legalmente riconosciuti avevano facoltà di imporre un contributo annuo ai membri della rispettiva categoria anche non iscritti; avevano presidenti o segretari, approvati con regio decreto su proposta del ministro competente di concerto col ministro dell'Interno, e sempre revocabili; potevano concludere contratti collettivi con le controparti sindacali, e ai contratti era attribuita efficacia erga omnes. Le associazioni sindacali non riconosciute potevano - secondo la legge - continuare a esistere come associazioni di mero fatto (mentre, nei fatti, la violenza fascista impediva loro ovviamente di continuare a esistere). Le controversie relative ai rapporti collettivi di lavoro, sia giuridiche (su contratti esistenti) sia economiche, erano devolute a una magistratura speciale, cioè le Corti d'appello funzionanti come ʻmagistratura del lavoro', e per i conflitti individuali questa magistratura funzionava da giudice d'appello. Si elevarono lo sciopero e la serrata a reato, che comportava per i capi e i promotori pene anche detentive.

Le corporazioni (non dotate di personalità giuridica in quanto organi dello Stato) dovevano, con decreto del ministro per le Corporazioni, stabilire organi di collegamento tra i sindacati. Presso il Ministero delle Corporazioni doveva essere costituito il Consiglio nazionale delle corporazioni. I dirigenti delle associazioni e delle corporazioni non sarebbero stati eletti, ma nominati dalle associazioni di grado superiore. Tutta questa bardatura giuridica funzionava nei fatti solo nel senso di abolire la libertà e pluralità sindacale e le libertà sindacali e di sciopero, e nel senso di consentire l'efficacia erga omnes di contratti collettivi elaborati tra associazioni sindacali contrapposte, di cui quella padronale era in grado di imporre le proprie condizioni.

La Carta del lavoro è invece un documento ideologico in cui si proclama che "la Nazione italiana è un organismo avente fini, vita, mezzi di azione superiori a quelli degli individui divisi o raggruppati che la compongono. È una unità morale, politica ed economica che si realizza integralmente nello Stato fascista" (art. 1); eleva il lavoro a dovere sociale (art. 2); consacra l'organizzazione giuridica corporativa (artt. 3-6); qualifica l'iniziativa economica privata come strumento dell'interesse nazionale e la rende responsabile di fronte allo Stato, funzionalizzando la proprietà e l'impresa (art. 7). Questo documento ideologico per alcuni anni restò un semplice proclama, anche ufficialmente.

L'organizzazione giuridica corporativa fu attuata compiutamente con la legge 5-2-1934, n. 163, che istituì le corporazioni in numero di ventidue e costituì il Consiglio nazionale delle corporazioni con potere normativo in materie non disciplinate da leggi o regolamenti. Successivamente le istituzioni corporative divennero elementi non solo amministrativi, ma anche costituzionali dello Stato. Con la legge 19-1-1939, n. 129, infatti, la Camera fu costituita dai componenti del Consiglio nazionale delle corporazioni, dai componenti del Gran Consiglio del fascismo e del Consiglio nazionale del PNF. La già citata legge 30-1-1941 attribuì alla Carta del lavoro carattere di espressione dei "principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato" in modo che costituissero il "criterio direttivo per l'interpretazione e l'applicazione della legge".

In effetti il Codice civile del 1942 si ispira, nel Libro del lavoro e nella sua architettura, alle espressioni corporativistiche della Carta del lavoro. In particolare, oltre al vero e proprio diritto corporativo, vanno ascritte all'ispirazione corporativista le discipline della proprietà e dei rapporti commerciali. Infatti la disciplina della proprietà scompare per lasciare il posto, nella stessa formulazione verbale, alla disciplina dei poteri del proprietario; mentre alla disciplina dell'atto di commercio viene sostituita la disciplina dell'imprenditore. In entrambi i casi si tratta di uno spostamento della disciplina dal momento oggettivo al momento soggettivo che, se sotto il profilo verbale si rifà a modi espressivi precedenti la codificazione napoleonica, sotto il profilo politico indica il diritto civile come disciplina dei rapporti tra soggetti inquadrati in corporazioni. La persistente vigenza del codice fascista, una volta travolto l'ordinamento corporativo, costringe i giuristi a sforzi di ginnastica mentale per dimostrare che la proprietà del codice del 1942 è simile a quella del vecchio codice, e che la disciplina dell'impresa non risponde alla logica della politica economica del fascismo.

Forme di reggimento corporativistico accentrato si ebbero, nel periodo del trionfo effimero dei regimi fascisti in senso proprio, in diversi paesi europei.

Sotto un certo aspetto, dottrine corporativiste circolarono nel movimento nazista e qualche istituzione corporativa ebbe un ruolo nella struttura del Terzo Reich: occorre tuttavia molta cautela nel parlare a questo proposito di corporativismo senza altre qualificazioni, perché si tratta di dottrine e di istituzioni piuttosto lontane da quelle fasciste italiane (v. nazionalsocialismo). Si tratta, in ogni caso, di dottrine e istituzioni circoscritte all'organizzazione del lavoro industriale, sulla linea della concezione organica dell'impresa che era tradizionale nella cultura tedesca anche dell'Ottocento: ma, per quanto concerne il concetto di ʿcorpo', nella dottrina nazista l'unico vero ʿcorpo' politico e giuridico era costituito dalla nazione tedesca e dal suo capo (Volk e Führer). L'organizzazione nazista del lavoro iniziò nel 1933 con una lega politica tra preesistenti associazioni di lavoratori e di datori di lavoro, chiamata Fronte del lavoro. Nel 1934 si ebbe una importante legge sulla organizzazione del lavoro nazionale, ispirata al principio secondo cui i rapporti tra i lavoratori di ciascuna impresa (Gefolgschaft) e il capo (Führer) dell'impresa stessa sono improntati alla ʿfedeltà'; tale fedeltà era garantita dalla presenza in ciascuna impresa di un ʿfiduciario per il lavoro' (Treuhänder der Arbeit) di nomina politica. Con la ʿcooperazione' di quest'ultimo organo venivano stipulati contratti di lavoro aziendali. Nel campo della produzione agricola fu istituita, sempre nel 1934, una corporazione nazionale mista comprendente tutti i fattori della produzione, e denominata Reichsnährstand.

In Portogallo, dopo l'ascesa al potere di Salazar, nel 1934, fu introdotto uno Statuto del lavoro nazionale che sotto veste di istituire associazioni di categoria si limitava a proibire lo sciopero e la serrata. Solo in senso molto lato si può parlare in questo caso di istituzioni politiche e giuridiche corporative mentre è palese che a un'ideologia genericamente corporativista autoritaria si è ispirato anche il regime di Salazar.

In Spagna venne elaborata una ideologia corporativista da Gil Robles, poi confluita con altri elementi a costituire l'ideologia del regime di Franco. Sotto il profilo giuridico-istituzionale, sono ispirate a principi corporativisti la Carta del 1938, detta Fuero del trabajo, e la nuova Costituzione spagnola.

Un'ideologia corporativista di stampo fascista fu elaborata da Manoilescu e presiedette al regime fascista instaurato dallo stesso Manoilescu in Romania.

d) Il sindacalismo contrattualistico

La tendenza a considerare il sindacato sprovvisto di fini politici generali, e a circoscriverne il funzionamento e i fini entro precise coordinate istituzionali, si manifesta anche nei paesi anglosassoni, quantunque in modi molto diversi da quelli del continente europeo. Da un lato, nei paesi anglosassoni, le teorizzazioni e le dottrine del sindacalismo sono andate nel senso di privilegiare finalità economiche; dall'altro lato, la struttura che si sono dati i sindacati in quei paesi è del tutto funzionale a operazioni di contrattazione economica.

Sul versante ideologico vediamo come i maggiori teorici del tradeunionismo inglese (la cui influenza fu massima tra le due guerre), i coniugi Sydney e Beatrice Webb, concepiscono il sindacato come strumento di difesa economica degli operai nell'ambito del mercato, e assumono che l'azione sindacale sia delimitata da una duplice compatibilità, quella con la produttività dell'impresa e quella con lo sviluppo economico generale: concezione evidentemente atta a delegittimare l'assunzione, da parte del sindacato, di fini politici generali in conflitto con quelli di altri - e più rilevanti - soggetti politici che dominano congiuntamente l'assetto del paese. Negli Stati Uniti, dopo il New Deal, vediamo formarsi quell'ideologia pancontrattualistica che troverà compiuta espressione teorica - nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale - negli scritti di S. Perlman, che costituiscono l'ideologia del cosiddetto business unionism.

In questa concezione, l'associazione sindacale nasce da una mentalità sindacale operaia la cui caratteristica principale è la consapevolezza della scarsità delle occasioni economiche (cioè, per gli operai, i posti di lavoro); il fine del sindacato è quello di monopolizzare la forza lavoro, a tutti i livelli (di azienda, di località, di settore), per negoziare i massimi vantaggi ottenibili e distribuire poi tali vantaggi - essenzialmente posti di lavoro e condizioni economiche del lavoro - tra i propri associati.

Una simile concezione delegittima il sindacato come portatore di interessi politici generali: la sola attività politica in senso stretto che un sindacato così concepito può svolgere, senza contraddire la propria ragion d'essere, è l'attività di gruppo di pressione anche nelle sedi di decisione politica; come, ad esempio, premere per commesse pubbliche a imprese fornitrici, in funzione dell'ottenimento di più posti di lavoro o di migliori paghe nel settore così favorito, ecc. In questa concezione, l'elaborazione di programmi politici generali, anche in

materia economica, è addirittura repugnante alla natura del sindacato: cosicché la delegittimazione del sindacato come soggetto politico è elemento intrinseco dell'ideologia sindacale americana.

5. Il secondo dopoguerra

Nel secondo dopoguerra non è agevole, e probabilmente è impossibile, trovare una linea di tendenza generale sia nelle proiezioni ideologiche che nelle pratiche effettive del sindacalismo. Anzitutto la divisione del mondo industrializzato in due blocchi, caratterizzati da organizzazioni politiche radicalmente diverse, ha determinato una profonda divaricazione tra le rispettive realtà sindacali. Nell'Unione Sovietica permane la riduzione del sindacato a vero e proprio organo del regime, dello Stato e del partito, e il modello sovietico è stato replicato in tutte le democrazie popolari dell'Europa Orientale senza apprezzabili novità, se si eccettua il fenomeno, ancora in nuce e sui cui sviluppi non è ancora possibile fare ragionevoli previsioni, del sindacato autonomo e spontaneo polacco, chiamato Solidarność, il quale si colloca in evidente contrasto con il modello organizzativo impostato sulla concezione leninista del rapporto tra sindacato e partito. Nei paesi dell'Occidente europeo si sono avute esperienze molto diverse, anche in relazione alle molto differenziate situazioni politiche; sotto taluni profili, come in particolare quello della pluralità e concorrenzialità dei sindacati o dell'unità monopolistica dell'organizzazione sindacale, potrebbero individuarsi, per periodi determinati, linee di tendenza per gruppi di paesi, come da un lato i paesi latini e dall'altro le socialdemocrazie nordiche e la Germania Federale; o, al livello delle proiezioni ideologiche, potrebbero individuarsi linee di tendenza all'accettazione o al rifiuto di collaborazione di tipo cogestionario sulla dimensione di impresa, per gruppi di paesi. La pluralità di punti di vista partendo dai quali le esperienze reali e le proiezioni ideologiche del sindacalismo lasciano individuare aree distinte, nell'Occidente industrializzato, suggerisce di concentrare l'attenzione su tre linee di tendenza corrispondenti al sindacalismo di tre gruppi di paesi. E precisamente: il sindacalismo statunitense, il sindacalismo dei paesi del Nord Europa, il sindacalismo dei paesi latini.

a) Il sindacalismo statunitense

Il sindacalismo statunitense, la cui più articolata proiezione ideologica è, come si è ricordato, quella di S. Perlman, si caratterizza dal punto di vista strutturale soprattutto per l'alto grado di decentramento della sua azione, o - da altro punto di vista - per il radicato atomismo del sindacato. Quantunque associati su base federativa, i nuclei portanti del sindacato sono unità di fabbrica e, molto spesso, di fabbrica e di mestiere. La necessità di qualche struttura federativa, e il supporto delle grandi federazioni (AFLCIO), non sono tanto costituiti dall'opportunità di condurre politiche di vasto raggio o di organizzare l'amministrazione di fondi sindacali (anche se queste opportunità giocano un ruolo), bensì, principalmente, dal fatto che un gran numero di imprese operano in settori industriali diversi talché la contrattazione di impresa è inizialmente nella competenza disgiunta di sindacati diversi: ciò comporta la necessità di una qualche struttura federativa che consenta un'azione contrattuale unitaria per tutta l'impresa; di qui un limite all'atomismo che peraltro rimane la struttura portante di base.

Dal punto di vista dell'azione sindacale, il sindacato americano privilegia il contratto collettivo e in particolare il contratto di impresa. Il contratto è considerato il regolamento, a titolo esclusivo, di tutto l'insieme delle condizioni di lavoro, comprese quelle relative alle ferie, alle pensioni, alle assicurazioni contro le malattie, ecc., cioè anche quegli aspetti che nella tradizione organizzativa dell'Europa continentale sono stati oggetto di amplissima legislazione. In tal modo il sindacato americano ha di fatto assunto un atteggiamento di rifiuto non solo di ogni istituzionalizzazione, ma anche di ogni legislazione in materia di lavoro e addirittura di ogni legislazione sociale, per non parlare di una legislazione di sostegno dell'azione sindacale. A sua volta, questo atteggiamento del sindacato è stato determinante nell'evoluzione del sistema giuridico statunitense, che è caratterizzato da una quasi totale inesistenza di legislazione sul lavoro e da una efficientissima strumentazione della rapida esecutività di ogni azione legale fondata sul contratto.

Alla struttura marcatamente atomistica e al privilegiamento del contratto di impresa vanno collegati gli altri aspetti peculiari del sindacalismo americano. Il primo di questi aspetti è che il sindacato americano rappresenta e assume di rappresentare solo gli interessi dei propri associati, cioè non si pone come portatore di un interesse extrassociativo, come l'interesse dei lavoratori non sindacalizzati o l'interesse di tutti i lavoratori o l'interesse di una collettività comunque individuata o tantomeno un interesse di classe. Il secondo, direttamente dipendente dal primo, è l'inesistenza di una linea di politica generale del

sindacato, il quale partecipa a tutti i livelli alla formazione di decisioni politiche, ma solo in qualità di gruppo di pressione non diverso dagli altri gruppi di pressione: di volta in volta il sindacato, come nucleo o come federazione, eserciterà pressioni per un programma autostradale, o per una pianificazione urbana, o per sovvenzioni alle industrie acrospaziali, e così via, per consentire migliori possibilità di contrattazione ai propri associati, perché essi partecipino ai benefici di un'impresa o delle imprese di un settore, ma sempre entro la prospettiva della contrattazione di più paghe, più posti, migliori condizioni, e mai in funzione di un programma politico generale. In questo quadro, il sindacalismo americano è autarchico, cioè non ha collegamenti organici con partiti politici, con i quali può però stabilire ragnatele di rapporti clientelari in quanto gruppo di pressione; non è, propriamente parlando, un sindacato ʿriformista' e non è nemmeno, in senso politico, un sindacato ʿpartecipazionista'. Anche se gli effetti dell'azione sindacale sono talvolta di tipo corporativista, il sindacalismo americano non può nemmeno dirsi ʿcorporativista' in alcuno dei significati abituali del vocabolo.

b) Il sindacalismo dei paesi del Nord Europa

Alcuni tratti comuni sono identificabili nelle organizzazioni sindacali e nelle ideologie (implicite e in molti casi anche esplicite) sui fini sindacali dei paesi del Nord Europa: cioè Austria, Repubblica Federale Tedesca, Olanda, Belgio, Danimarca, Svezia e Norvegia. I tratti comuni dei sindacalismi caratteristici di questi paesi vanno, in parte, riferiti alla tradizione storica, che è quella del sindacalismo socialdemocratico: ovunque i legami con i partiti socialdemocratici, quantunque di solito non istituzionalizzati, sono profondi; ovunque il sindacato si dà strutture federative tanto orizzontali quanto verticali; ovunque il sindacato è legalitario e riformista; ovunque il sindacato pretende e promuove - peraltro in modi diversi nei diversi paesi - legislazioni di sostegno; ovunque il movimento sindacale esprime nel suo seno tendenze verso l'istituzionalizzazione giuridica; ovunque si manifesta la tendenza del sindacato a partecipare a decisioni economiche sia nazionali che di impresa in una prospettiva sostanzialmente collaborativa, relegando il momento conflittuale nelle procedure di elaborazione delle decisioni; ovunque gli esiti dell'azione sindacale protratta per decenni hanno dato luogo a quelle strutture politiche che, in questi ultimi anni, molti studiosi designano compendiosamente (anche se con qualche equivoco) come neocorporativismo. È del tutto evidente che l'insieme di questi tratti comuni del

sindacalismo nordeuropeo, quantunque geneticamente riconducibile alla tradizione del sindacalismo socialdemocratico, richiede - come condizione di possibilità - un sindacato di fatto monopolista e non una situazione di pluralità sindacale e di concorrenza tra sindacati o tra federazioni o confederazioni di sindacati; questa condizione di possibilità si è verificata nelle democrazie del Nord Europa, a differenza di quanto è avvenuto nei grandi paesi latini, Francia e Italia, nel secondo dopoguerra, e questa è probabilmente la seconda ragione (dopo quella del collegamento del più grande sindacato dei paesi latini con un partito comunista anziché con un partito socialdemocratico) della diversa evoluzione dell'esperienza sindacale nei due gruppi di paesi.

In linea generale si può dire che la tendenza del sindacalismo nordeuropeo, tanto nei fatti quanto nelle proiezioni ideologiche, sia riconducibile al modello seguente: 1) si accetta come fine sindacale lo stabilimento di un alto grado di cooperazione del sistema sindacale con altri soggetti politici, in particolare sistema-Stato e sistema-imprese, nell'elaborazione delle politiche economiche nazionali e nel sostegno della produzione; 2) si promuove, a tutti i livelli, un alto grado di istituzionalizzazione dei rapporti tra l'organizzazione sindacale e lo Stato, mediante la creazione di organismi pubblici stabili con la partecipazione di rappresentanti sindacali; 3) si stabilisce una dialettica tra organizzazione sindacale e un partito politico, di solito quello socialdemocratico, per cui il sindacato rafforza quel partito il quale, a sua volta, promuove riforme legislative e amministrative atte a potenziare e a moltiplicare gli organi pubblici a rappresentanza sindacale, anche con l'effetto di limitare - di fatto - i poteri del legislativo e del governo nonché del sistema dei partiti. In tal modo si esprime una linea di tendenza che è, in prospettiva, compiutamente corporativistica.

L'elemento su cui, nell'ambito del sindacalismo nordeuropeo, sembra potersi tracciare una distinzione riguarda il rapporto di integrazione decisionale del sindacato a livello di singola impresa. Ad esempio il sindacalismo belga e quello olandese, che sono tra i più ispirati da atteggiamenti partecipativi e di ʻcollaborazione economica', tendono verso forme neocorporativistiche solo a livello di decisioni politiche macroeconomiche, in forma di consigli paritetici, ma non hanno, né forse vogliono, esperienze di cogestione a livello di impresa. Del tutto diverso è, a questo proposito, l'atteggiamento del sindacalismo tedesco che, essendosi trovato per ragioni storico-politiche, subito dopo la guerra, di fronte a istituti cogestionari in un settore industriale rilevante, li ha sostanzialmente fatti propri - sia pure non senza che si sviluppassero tensioni - e ha incluso il potenziamento e la diffusione della

cogestione nel proprio quadro di riferimento ideologico. La genesi dell'esperienza di cogestione germanica va rintracciata in decisioni dell'autorità di occupazione inglese, nella cui zona era la Ruhr, relative alla gestione delle imprese carbosiderurgiche le cui dirigenze avevano sostenuto il regime nazista: l'autorità inglese chiamò una rappresentanza operaia a partecipare alle decisioni di impresa. Su questa base fu elaborata una proposta di legge sulla co-decisione (Mitbestimmung) che fu promulgata nel 1951 e che sanciva la presenza di una rappresentanza dei lavoratori paritetica nei consigli d'amministrazione delle società che esercitano imprese carbosiderurgiche (con l'aggiunta di un membro esterno nominato di comune accordo da capitale e lavoro); sanciva anche la presenza nella direzione aziendale, accanto al direttore o ai direttori, di un ˙direttore del lavoro' (Arbeitsdirektor) designato dal personale. Dopo la legge del 1951, con leggi successive, la cogestione fu estesa ad altri settori industriali. Non v'è dubbio che l'accettazione, da parte del sindacato, dell'esperienza cogestionaria abbia rinforzato a sua volta le tendenze ˙partecipative' già presenti nel sindacalismo germanico: così come la stessa organizzazione giuridica, e la cultura dei giuristi germanici, che tendono a privilegiare come valore la ˙pace sociale' e a deprivilegiare come fatto patologico il ˙conflitto', hanno senza dubbio assecondato e agevolato il prevalere nel sindacalismo germanico di uno spirito di collaborazione non solo a livello di decisioni macroeconomiche e di assunzione di responsabilità nell'elaborazione della politica economica nazionale, ma anche a livello di impresa.

c) Il sindacalismo dei paesi latini, con particolare riguardo al sindacalismo italiano

A differenza di quanto accade nei paesi del Nord Europa, nei paesi latini che nel secondo dopoguerra hanno regimi democratici, la Francia e l'Italia, esiste una pluralità di organizzazioni sindacali. In Francia il sindacalismo dei lavoratori confluisce, sostanzialmente, in due confederazioni orizzontali che sono rispettivamente la Confédération Générale du Travail (CGT), di ispirazione comunista e associata alla Federazione Sindacale Mondiale, e la Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO). In Italia l'unità sindacale, che si era avuta durante la lotta al fascismo, ebbe breve durata: su questa vicenda vanno ricordati alcuni punti essenziali.

L'unità sindacale viene stabilita, sulla base di un'esigenza scaturita dalla comune lotta antifascista, con il cosiddetto Patto di Roma tra gli esponenti dei tre principali movimenti

sindacali - e cioè il sindacalismo comunista (firmatario G. Di Vittorio), il sindacalismo socialista (firmatario E. Canevari) e il sindacalismo democratico-cristiano (firmatario A. Grandi) -, patto che si pretende firmato il 3 giugno 1944 (cioè ancora sotto l'occupazione tedesca), ma in realtà firmato qualche giorno dopo, il 9 giugno. Con tale patto si diede vita alla Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) che adottò un programma molto generico proprio perché fosse unitario, proclamò la massima libertà di espressione al suo interno, l'assoluta indipendenza da ogni partito, la disponibilità a prendere tuttavia posizione su tutti i problemi politici che interessano la generalità dei lavoratori e, con accordo politico interno tra le componenti, si avviò verso una prassi di decisioni prese su basi paritetiche. Peraltro il carattere unitario della CGIL era profondamente insidiato da una serie di realtà oggettive tanto interne alla confederazione quanto esterne. Anzitutto, dal punto di vista dell'ideologia sindacale dei quadri, le tre componenti divergevano irrimediabilmente: a) le componenti comunista e socialista pensavano in termini di sindacalismo di classe, mentre la componente democratico-cristiana e specificamente cattolica rifiutava una concezione classista della società e perciò un sindacato ʿdi classe'; le componenti comunista e socialista tendevano, allora, a vedere come fine solo immediato del sindacato la rivendicazione e la difesa economica dei lavoratori, e come fine ultimo la costruzione di una società diversa, e molti quadri comunisti e socialisti non escludevano, in prospettiva, lo strumento rivoluzionario, mentre la componente democratico-cristiana aveva alle spalle una storia di concezioni corporativistiche del sindacato e, parlando in prospettiva di ʿpartecipazione agli utili' e di ʿtrasformazione del proletario in proprietario', rifiutava in sostanza la finalizzazione a radicali mutamenti della società; b) la componente comunista accettava solo in funzione tattica la separazione del sindacato dal partito, nel senso che il partito voleva che il sindacato fosse unitario e la separazione costituiva il mezzo per ottenere un sindacato unitario, ma al fine di portare tutto il sindacato unitario sulle posizioni politiche del partito assecondandone le azioni anche contingenti, mentre la componente socialista non aveva nel suo bagaglio ideologico la stretta dipendenza del sindacato dal partito, e la componente democratico-cristiana aveva già - e la storia successiva lo mostra con chiarezza - la tendenza a esaltare (contro le pretese del partito democristiano e anche in taluni momenti contro i suggerimenti ecclesiali) l'autonomia del sindacato. In secondo luogo, lo stato di inferiorità numerica della componente democratico-cristiana nei settori industriali costituiva un'oggettiva causa di malessere. In terzo luogo, il vizio di origine dell'unità sindacale, di essere la proiezione sindacale di un momento di collaborazione politica dei

partiti nella Resistenza, pesava sull'unità sindacale stessa rendendola sensibile alle sollecitazioni provenienti dall'esterno, cioè da un contesto politico in cui la collaborazione era destinata a venir presto meno.

L'unità sindacale venne meno quando, dopo lunghe polemiche, il 15 luglio 1948, gli undici membri democratico-cristiani del comitato direttivo della CGIL si riunirono nella sede romana delle Associazioni Cristiane dei Lavoratori Italiani (ACLI) e diedero vita a una nuova confederazione chiamata Libera Confederazione Generale del Lavoro (LCGIL). Il 4 giugno 1949 i lavoratori socialisti democratici (cioè aderenti al PSLI, nato con la scissione socialista) e repubblicani diedero vita a un'altra confederazione, la Federazione Italiana del Lavoro (FIL). Le due nuove confederazioni si fusero il 1° maggio 1950, dando vita alla Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL), ma gran parte della base della FIL contestò i dirigenti, specialmente per le resistenze di molti lavoratori repubblicani e socialdemocratici a riconoscersi in una organizzazione a prevalenza cattolica, e ancor prima della fusione costituì, unendosi a un nuovo gruppo di espulsi dalla CGIL, una terza confederazione, l'Unione Italiana del Lavoro (UIL).

In tal modo, a partire dall'inizio del decennio cinquanta, l'esperienza italiana è caratterizzata dalla presenza di tre confederazioni, cioè di tre associazioni orizzontali a cui si rapportano le rispettive federazioni verticali di settore, la CGIL, la CISL e la UIL, che, concorrenziali tra di loro, danno vita a un genere particolare di pluralismo sindacale, su cui torneremo tra poco. A queste tre confederazioni si aggiunge, con scarsa consistenza numerica e senza importanza politico-sindacale anche perché costantemente emarginata dalle altre confederazioni, dalle associazioni padronali e dal potere politico, la CISNAL, che si collega al corporativismo fascista. Si sono inoltre avute, in tempi diversi, associazioni di tipo confederale tra sindacati autonomi di settore, o di particolari posizioni nel settore, che sono fiorite soprattutto nel pubblico impiego. Tuttavia si può dire che la storia del sindacalismo italiano in questo secondo dopoguerra si risolve sostanzialmente, senza residui, nella storia delle tre confederazioni menzionate per prime, sicché occorre considerare attentamente la loro struttura.

Le tre principali confederazioni sono strutturate come organizzazioni orizzontali di vertice rispetto alle unioni sindacali provinciali (le unioni provinciali che fanno capo alla CGIL conservano il nome tradizionale di Camera del lavoro); inoltre, sono anche strutturate come vertice di un'articolazione verticale che parte dai sindacati provinciali ʻdi categoria', passa

per le federazioni ˙di categoria' e termina, appunto, nella confederazione.

In altre parole, la confederazione è il vero punto di contatto dell'organizzazione orizzontale e di quella verticale, e tutta la strutturazione con cui il sindacato italiano si presenta alle soglie del decennio 1950-1960 è atta ad agevolare un modo di concepire il sindacato per cui l'elemento trainante, l'elemento che elabora la politica sindacale, è il vertice confederale: cioè atta a prefigurare un sindacalismo orizzontale nazionale. Inoltre va considerato il fatto che la divisione delle confederazioni sindacali dei lavoratori si era verificata essenzialmente sulla base delle ideologie politiche e partitiche dei dirigenti sindacali e degli stessi lavoratori affiliati, tanto che le confederazioni non solo aderivano a diverse associazioni internazionali (la CGIL alla Federazione Sindacale Mondiale, la CISL alla CISL internazionale), ma i rapporti con i partiti erano strettissimi (comunisti e socialisti - questi ultimi integralmente, all'epoca del fronte popolare e sino alla riunificazione socialista - nella CGIL, i democratico-cristiani nella CISL, quasi tutti i socialdemocratici e tutti i repubblicani nella UIL): anche sotto questo rispetto, dunque, era sollecitata una concezione dell'attività sindacale come guidata dai vertici e in funzione della politica generale nazionale. A tutto ciò si aggiunga che, per tutto il primo decennio considerato, il tasso di sindacalizzazione specialmente fuori dell'industria metalmeccanica del triangolo industriale era eccezionalmente basso, i quadri sindacali periferici molto sovente scarsi, poco sperimentati e soprattutto presi di peso dai partiti e messi a fare i sindacalisti, tanto che anche alle periferie della struttura orizzontale e alla base di quella verticale l'elaborazione di linee di attività sindacale, oltreché scoraggiata, era contrastata dalla pigrizia della ˙disciplina di partito'.

A un analogo risultato porta la considerazione di quali erano, nel decennio 1950-1960, gli sbocchi dell'attività sindacale. Nel periodo della crisi post-bellica e della ricostruzione, le sole effettive possibilità contrattuali erano offerte dalla contrattazione nazionale dei minimi di categoria. Ciò dipendeva in parte dalla strutturazione che si era dato l'associazionismo sindacale del padronato: esso era organizzato, tradizionalmente, in confederazioni orizzontali di vertice per grandi settori economici (Confindustria, Confagricoltura, Confcommercio) le quali confederazioni, attraverso sezioni distinte, trattavano contratti nazionali (metalmeccanico, tessile, ecc.).

Da tutto questo insieme di fattori deriva che il sindacalismo italiano nel dopoguerra sviluppò una concezione caratterizzata da estrema politicizzazione e stretto collegamento

con i partiti, da assoluto verticismo orizzontale, da una visione dell'attività contrattuale come limitata alla contrattazione nazionale dei minimi in situazione di oggettiva debolezza, da inesistente - anche se non colpevole - presenza sui posti di lavoro e scarso contatto con il mondo del lavoro. La mobilitazione di massa, inoltre, da parte della più grande confederazione, la CGIL, venne sovente sollecitata e attuata per questioni del tutto irrelate alla difesa sindacale dei lavoratori (contro l'entrata nella NATO, per protesta contro la visita di Eisenhower, ecc.). A causa delle pesanti discriminazioni, il solo punto veramente riconducibile a una strategia sindacale fu, per la CGIL, la lotta contro la discriminazione del lavoratore, e specialmente del sindacalista, nel lavoro e dal lavoro.

A questa situazione di fatto e a questa ideologia implicita nell'azione sindacale si manifestò una reazione, prima a livello delle elaborazioni ideologiche e successivamente a livello della prassi, da parte delle dirigenze della CISL, nel periodo intercorrente tra la fine degli anni cinquanta e l'autunno caldo del 1969. Si tratta di una nuova elaborazione ideologica, basata su alcune ragioni attinenti al contesto sociopolitico. Anzitutto, le dirigenze cisline divengono sempre più insofferenti delle pretese che il partito democratico-cristiano e i governi democratico-cristiani avanzano, di guidare l'azione sindacale della CISL piegandola a ragioni di politica governativa contingente e impedendo così un'efficace concorrenza, a livello puramente sindacale, nei confronti del sindacato socialcomunista.

Su tale insofferenza si innesta tutta un'elaborazione dottrinale relativa alla necessaria ʻautonomia' del sindacato dal partito e all'incompatibilità tra cariche di partito e cariche di sindacato, che viene a caratterizzare nettamente la CISL come sindacato apartitico ed elaboratore di strategie sindacali irrelate alle contingenze partitiche. In secondo luogo, le dirigenze cisline abbandonano ogni richiamo alle ideologie corporativistiche tradizionali del sindacalismo cattolico e accentuano le caratteristiche del sindacato secondo precise finalità di difesa e di progresso dei lavoratori essenzialmente sotto il profilo economico. In terzo luogo, di fronte a uno sviluppo economico notevole ma concentrato in alcune regioni del paese e in alcuni settori dell'industria, le dirigenze cisline percepiscono che da un lato, nelle zone favorite, i lavoratori possono ottenere attraverso l'azione sindacale di più, e dall'altro lato la generalizzazione dei vantaggi dei lavoratori favoriti a tutto il territorio nazionale e a tutti i settori avrebbe determinato una crisi economica ovvero innescato un processo di desindacalizzazione. Per uscire da simile dilemma e offrire un'alternativa programmatica, rispetto a quella del sindacato socialcomunista, le dirigenze cisline elaborarono la strategia,

e poi inaugurarono la prassi, del contratto collettivo di impresa; in ciò furono agevolate da un parallelo manifestarsi di propensione al contratto collettivo di impresa da parte del sindacato dei datori di lavoro Intersind, che era venuto a inquadrare le imprese a partecipazione statale del gruppo IRI (a prescindere dal settore di produzione) dopo il distacco delle partecipazioni statali dalla Confindustria.

Con il contratto collettivo di impresa si realizzò l'articolazione della contrattazione collettiva, basata su due livelli, e cioè il contratto nazionale di categoria e il contratto di impresa, con un sistema di rinvii dall'uno all'altro e con un principio di avvicinamento del sindacato alla singola impresa: articolazione della contrattazione alla quale furono inevitabilmente trascinate anche le altre confederazioni. In quarto luogo, le dirigenze cisline manifestarono diffidenza e rifiuto rispetto allo strumento legislativo, e in particolare di fronte a ogni legislazione di sostegno, come corollario della divaricazione tra azione sindacale autonoma articolata e contrattualista da un lato e azione partitica dall'altro lato. Come è evidente, simile concezione e simile prassi erano solidali con un adattamento alla situazione italiana del modello contrattualistico americano secondo le teorizzazioni di Periman lette attraverso gli occhiali del professor G. Giugni, che fu il teorico e l'ispiratore di questa elaborazione strategica della CISL anche attraverso la scuola quadri di questa confederazione in Firenze. Il successo di questa linea comportò, per il sindacalismo italiano, oltre all'articolazione della contrattazione, anche un'accentuazione del verticalismo e dell'importanza delle federazioni rispetto alle confederazioni.

Questo nuovo modello di sindacalismo sarebbe stato destinato a realizzare da un lato una depoliticizzazione del sindacato rispetto alla politica economica nazionale oggetto di deliberazione parlamentare e dall'altro lato un'assunzione di responsabilità economica, un atteggiamento di partecipazione e di collaborazione in vista di vantaggi contrattati per i lavoratori a livello di impresa. Tuttavia questa linea di sviluppo era destinata a essere interrotta sul nascere dalla profonda modificazione del mondo del lavoro avvenuta dopo il 1969. Un altro elemento ostativo della linea di sviluppo del modello cislino era costituito dalla tendenza all'unità sindacale che, per ovvie ragioni di aggregazione rivendicativa, era venuta manifestandosi nelle tre confederazioni, con un processo di intese progressive, a partire dal 1966: tendenza unitaria che era destinata a rafforzarsi in seguito alle vicende dell'autunno caldo.

A partire dalla fine del 1966 si manifestano tra i lavoratori dell'industria, prima

sporadicamente poi con frequenza sino a divenire generalizzati nel 1969, comportamenti di lotta sindacale particolarmente duri e talora - come nel caso del sabotaggio e del danneggiamento - palesemente illeciti, non solo al di fuori ma contro la volontà delle centrali sindacali; su questi comportamenti si innestano, in rapporto di interrelazione a doppio senso, elaborazioni dottrinarie e predicazioni di movimenti intellettuali di estrema sinistra che teorizzano l'ʿautonomia dei comportamenti della classe operaia' rispetto non solo allo Stato, ma anche ai sindacati confederali, che vengono concepiti e additati come strumenti della repressione di classe. Attorno al 1969 si generano spontaneamente, all'interno delle singole unità produttive, nuove entità sindacali come i delegati di linea, di squadra e di reparto, e i comitati unitari di base: si tratta di una proliferazione di forme di auto-organizzazione di base che non si inquadra nelle organizzazioni sindacali esistenti. Le confederazioni e le federazioni tentano di assumere il controllo di queste nuove entità sindacali spontanee attraverso diversi strumenti, di cui il principale è un'ulteriore articolazione della contrattazione collettiva, attuata imponendo alla controparte nei contratti il riconoscimento delle nuove unità di base e il rinvio a esse per ulteriori livelli di microcontrattazione; e il sussidiario è la spinta alla omogeneizzazione di queste unità sindacali di base in una istituzione generalizzata che è il consiglio di fabbrica.

Ma la necessità di penetrare nella fabbrica induce il sindacalismo confederale ad accettare la legislazione di sostegno del sindacato che i successivi ministri del Lavoro Brodolini e Donat Cattin venivano affannosamente preparando (con la consulenza di Gino Giugni): si trattava dello Statuto dei lavoratori, legge 20 maggio 1970, n. 300, che tra l'altro prefigurava un'ulteriore entità sindacale e cioè la ʿrappresentanza sindacale aziendale' (delle confederazioni o di associazioni non confederali firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali).

Tutta questa serie di fenomeni, anche dopo spenta la carica anarco-sindacalista e rivoluzionaria del 1969-1970, hanno determinato conseguenze di notevole portata nel sindacalismo italiano. In particolare un nuovo incremento del verticalismo e l'articolazione sino a livello di fabbrica; inoltre la riassunzione, da parte delle confederazioni e del vertice unitario delle tre confederazioni, di fini di politica economica generale (casa, trasporti, scuola, sanità, Mezzogiorno), anche per rispondere in termini di politica economica generale alle dirompenti pressioni della base sindacale. Dal punto di vista della sociologia delle organizzazioni va inoltre rilevato come, a partire dal 1970 e con il riassorbimento dei

movimenti di base nelle confederazioni, progressivamente il personale sindacale delle federazioni, a livello di quadri intermedi, è venuto a essere formato in larga parte da personale di origine anarco-sindacalista (quantunque riciclato), tale da portare nel sindacato una mentalità diffusa favorevole a un esasperato conflittualismo.

L'assunzione di fini di politica economica nazionale, da parte del sindacalismo confederale, si è tradotta in forme e formule di tipo vertenziale e conflittuale. In questo senso non può dirsi che il sindacalismo italiano manifesti una tendenza verso modelli neocorporativistici simili a quelli del sindacalismo nordeuropeo: apparentemente, a partire dal 1970, i sindacati confederali individuano nel governo non un interlocutore ma una ʿcontroparte' verso cui avanzare rivendicazioni trasferendo la propria forza contrattuale nel sistema politico ed esercitando, rispetto ad altri soggetti politici, funzioni di supplenza ovunque possibile. In senso diverso potrebbe essere valutata la sempre più massiccia partecipazione del sindacato a organi amministrativi: la partecipazione maggioritaria alla gestione dell'INPS, i rappresentanti sindacali nei consigli d'amministrazione di aziende statali (Poste e Telecomunicazioni, Ferrovie) e di enti dell'amministrazione periferica. Si tratta, almeno nelle forme, di una rete di canali di partecipazione del sindacato al controllo e alla gestione della spesa pubblica, che esso cerca di potenziare e di ampliare, tanto da dare l'impressione che si sia in presenza di una vera e propria strategia di partecipazione collaborativa almeno per quanto riguarda il settore pubblico dell'economia: peraltro la strategia non è esplicitata e l'attività delle rappresentanze sindacali negli organi di gestione sembra limitata da una visuale ristretta alla considerazione degli interessi del personale degli enti.

Il fiorire di sindacati autonomi, oramai non solo nel pubblico impiego, che sono evidentemente portatori di interessi settoriali e corporativi e non sono inclini a strategie di tipo neocorporativistico, conforta l'impressione che il sindacalismo dei paesi latini, e quello italiano in modo particolare, non si muova, attualmente, verso schemi e modelli affini a quelli propri del sindacalismo nordeuropeo.

Enciclopedia delle scienze sociali (1997)

di Gino Giugni

Sindacato

sommario: 1. Introduzione. 2. Le origini. 3. I modelli di sindacalismo. 4. I modelli organizzativi. 5. I modelli di azione. 6. Le dottrine. □ Bibliografia.

1. Introduzione

Sindacato e sindacalismo sono essenzialmente un prodotto della storia. Nessuna definizione basata sulla conoscenza a priori potrebbe spiegare le ragioni per cui un'aggregazione coalizzante di interessi economici ha potuto acquistare un'identità specifica e differenziale e acquisire un senso linguistico riconosciuto e riconoscibile. L'autotutela di soggetti attivi nei ruoli socioeconomici, in effetti, è fenomeno non ignoto neppure nell'antichità. E, come è ben risaputo, le organizzazioni dei produttori conobbero una fase altamente evoluta nel basso Medioevo, fino a costituire una delle strutture portanti nelle attività industriali e commerciali. Esse tuttavia non assunsero mai la designazione di 'sindacati', anche se dal punto di vista linguistico portarono il segno di esperienze affini. Questo può dirsi per le Trade Unions delle origini (v. Commons e altri, 1918), associazioni di artigiani via via evolutesi in unioni di mestiere, per i syndicats (termine che in origine indicava l'assistenza in giudizio, e successivamente si estende al gruppo di interessi organizzati: v. Reynaud, 1975), per le Gewerkschaften, per i gremios come in America Latina vengono spesso indicati i sindacati. Pur nella varietà dei termini - che in fondo, in misura superiore, si riflette anche nell'uso di una parola analoga come 'sciopero' e di quelle equivalenti, ancor più segnate da origini autoctone - l'omogeneità dei designati non è altro che il riflesso di un fenomeno che, anche se con sfasature temporali, si afferma e si consolida quasi dovunque dalla seconda metà del XIX secolo.

È il dato storico, pertanto, che attribuisce a questa varia terminologia un significato omogeneo. Ma il dato storico di riferimento altro non è a sua volta che l'esperienza del lavoro operaio e, solo più tardi, quella degli impiegati o 'colletti bianchi', fino a comprendere tutta l'area del lavoro dipendente o subordinato. Diversamente, l'aggregazione sociale degli

imprenditori - e a fianco a essa, ma in molti casi prima di essa, quella del lavoro autonomo, self-employed e privo di collaboratori subordinati - segue linee di sviluppo diverse, che talora trovano il referente nel termine 'sindacale', mentre altre volte si identificano in modi diversi e volutamente inconfondibili (associazioni di imprenditori, patronats e così via).

Nel linguaggio del diritto del lavoro, anche internazionale, si afferma una designazione simmetrica, per la quale è sindacato la stessa controparte, e cioè l'organizzazione dei datori di lavoro: si veda, in proposito, oltre ai numerosi documenti internazionali, lo stesso art. 39 della Costituzione italiana.

Dal punto di osservazione prescelto emerge inoltre come il lavoro operaio, man mano che assume valore di massa, distinguendosi dal lavoro domestico, artigianale e di campagna, si identifichi soprattutto con quello risultante dalla concentrazione dei mezzi di produzione e del lavoro nella manifattura, e dalla conseguente formazione di una solidarietà di interessi percepiti come comuni. Il tutto, naturalmente, ha sullo sfondo il dato di origine, che è costituito dalla rivoluzione industriale. Ai margini di questo nucleo duro si formano a loro volta nuclei di solidarietà collettiva, portatori eventuali di analoghe capacità di antagonismo: sotto tale luce il sindacalismo del lavoro autonomo, ma soprattutto quello contadino, può assumere tratti imponenti.

L'antagonismo degli interessi appare così come l'humus che fertilizza l'esperienza del sindacato. A esso, per un uso linguistico ormai consolidato in vari ambienti di ricerca, si è convenuto di attribuire la designazione di 'conflitto industriale' (v. Dahrendorf, 1959), anche se e dove il conflitto sia stato preceduto da manifestazioni di analoga natura in altri settori, come in quello, più antico, dell'agricoltura, o sia seguito e fiorito in aree di sviluppo sindacale più recente, come quelle terziarie. L'antagonismo degli interessi organizzati rientra in vari capitoli delle scienze sociali: da quello dell'economia, dove il conflitto si polarizza sui rapporti di proprietà (Karl Marx), a quello della sociologia sotto la specie del conflitto di autorità (v. Dahrendorf, 1959), a quello del diritto, che ha visto la rigogliosa fioritura del diritto del lavoro (v. soprattutto Kahn-Freund, 1977).

2. Le origini

Prodotto dell'industrialismo, il fenomeno sindacale appare nello scenario storico in tempi

diversi, pur se abbastanza ravvicinati. Le origini, non quelle remote o anticipatorie, bensì quelle segnate da indizi di significativa rilevanza, vengono normalmente individuate nei primi decenni del XIX secolo in Inghilterra, dove erano nettamente più avanzati lo sviluppo dell'industria organizzata in forma manifatturiera e quello, coevo, della classe operaia. Una delle conseguenze più visibili è data dallo stesso processo legislativo: già nel 1824 il Parlamento effettuò un primo, moderato intervento di liberalizzazione rispetto al preesistente apparato repressivo, con il Combination of workmen act (v. Wedderburn, 1986³). Seguirono nei vari paesi, anche se a ritmo più lento, altri interventi legislativi di graduale liberalizzazione. Agli inizi l'unionismo appare in genere fortemente intrecciato con forme di solidarismo mutualistico (v. Webb e Webb, 1897). In Italia l'unionismo decollò in un forte intreccio con il movimento cooperativo soprattutto di origine agricola: la fase di esplosione organizzativa che ebbe luogo nei due decenni antecedenti la grande guerra si svolse all'insegna del motto: Resistenza (cioè lotta rivendicativa), mutualità, cooperazione (v. Zangheri, 1997). Dal canto suo il movimento sindacale inglese, di cui è giocoforza far ulteriore menzione in ragione del primato detenuto per lungo tempo, tendeva già a consolidarsi nella seconda metà del XIX secolo, e a formare un fitto reticolo di contrattazione collettiva (v. Webb e Webb, 1897) che diventerà anzi una delle strutture portanti della democrazia britannica (v. Laski, 1950), anche se fortemente indebolita, a distanza di vari decenni, dall'avvento del lungo regime conservatore.

È all'inizio del XX secolo infine che, in contiguità di tempo con altri paesi tra i quali l'Italia, nasce il Trade Unions Congress, e cioè la confederazione generale, un modello che, pur nella varietà di sistemi, avrà una diffusione generale.Il decollo industriale è anche alla base della formazione del movimento sindacale nordamericano, sebbene appaia più tardivo (ne fa tuttavia menzione già Tocqueville) e si sviluppi tra enormi difficoltà ambientali: l'ostilità delle classi proprietarie, piccole e grandi, l'opposizione del ceto politico, la cultura della frontiera e la turbinosa mobilità sociale, la resistenza del sistema giuridico e del ceto giudiziario (v. Commons e altri, 1918). È solo con il New Deal e con la legislazione da esso introdotta (v. Barenberg, 1993), nonché con il decennio a esso successivo, che il sindacalismo americano acquisterà un ruolo anche politico di primissimo piano, che peraltro solo due decenni dopo avrebbe ceduto il passo a un clamoroso declino tuttora in atto.

Nei paesi eurocontinentali le vicende del sindacato appariranno alterne. La linea di sviluppo in atto in Italia, ma soprattutto in Germania sotto la spinta della socialdemocrazia, verrà

spezzata dall'avvento delle dittature; ma nel periodo successivo in ambedue i paesi si avrà una lunga fase di prosperità, protrattasi fino a oggi. Il sindacalismo in Francia presenterà invece una ininterrotta continuità, sebbene a basso livello di potenza organizzativa e di influenza politica.

È nelle democrazie scandinave invece che si registra, a partire dagli anni della 'grande depressione', una dirompente crescita che si intreccerà in modo pressoché continuativo con una lunga stabilità politica e con una rapida formazione del Welfare State, avvenuta sotto la guida socialdemocratica. Tra i paesi ad alta industrializzazione appare notevole, dopo la seconda guerra mondiale e sotto l'influenza del New Deal, lo sviluppo del sindacato in Giappone, pur nel quadro di un orientamento culturale di tipo collaborativo nei confronti dell'impresa, e in ispecie di quella di grandi dimensioni. Un caso del tutto peculiare, fuori dal contesto dei paesi ad alta industrializzazione, è costituito dall'Argentina, dove, in circostanze politiche affatto particolari, si afferma un forte movimento sindacale, con caratteristiche 'protette' in sede politica e legislativa, ma comunque con un solido radicamento sociale.

3. I modelli di sindacalismo

Adottando ora una prospettiva strutturale sincronica, il sindacato ci appare costruito su tre modelli, di cui il secondo è il più ricorrente.

1. Il modello di antagonismo al sistema, il più frequente alle origini, oggi costretto in un'area molto ridotta in Europa, è ancora ricorrente nei paesi in via di sviluppo. L'orientamento teso ad accettare il sistema dell'economia capitalistica è già presente fin dalle origini nell'ambito americano e, nei comportamenti, in quello britannico, e in genere nei paesi ad alta industrializzazione, anche se associato con spinte ideali verso alternative di sistema. Lo stesso antagonismo ideale d'altronde si stempera via via in una prassi compositiva dominata dalla contrattazione, e, di pari passo, in un riformismo politico che conduce all'accettazione anche formale dell'economia di mercato. Un caso tipico, fino alla caduta del Muro di Berlino, fu quello della componente comunista del sindacalismo italiano, gradatamente ma pienamente inseritasi nella prassi compromissoria contrattuale, fino a immedesimarsi nei valori e nella dottrina relativi pur restando fedele, nei principî,

all'obiettivo finale della 'fuoruscita dal capitalismo' (v. Proposta..., 1977).

Tale sdoppiamento dei fini, quelli immediati e quelli a lungo termine, emerge via via, ancorché in modo meno netto, nei movimenti sindacali che, come quello francese o quello spagnolo, appaiono più in sintonia con le vicende del comunismo internazionale. Ma se, più in generale, lo sdoppiamento dei fini si presenta allo stadio iniziale della storia dei movimenti sindacali di impronta socialdemocratica o confessionale, nella seconda metà del XX secolo l'area degli obiettivi finali appare sempre più ridotta a un ideale, oggetto di omaggio verbale e di funzioni rituali.Alla fine del secolo apparirebbe sufficiente uno sguardo agli Atti della Confederazione Internazionale dei Sindacati dei Lavoratori - un'associazione molto composita, e anche molto poco influente sui comportamenti nazionali - per rendersi conto del fatto che il crollo del comunismo ha sgomberato l'intero campo. Le sole eccezioni sono costituite dai pochi movimenti sindacali integrati nei regimi comunisti sopravvissuti. Al contrario, l'antagonismo si mantiene elevato, anche se ridotto allo stadio clandestino o quasi, dove il sistema economico è connivente con regimi politici autoritari: ed è quanto è avvenuto, specie negli anni settanta e ottanta, nelle dittature militari sudamericane, e avviene oggi nei rigogliosi regimi repressivi asiatici.

2. Nettamente prevalente è il modello conflittuale. Esso si esprime nella forma del conflitto di autorità (v. Dahrendorf, 1959), che può anche contenere, come parte rispetto alla totalità del fenomeno e della sua rappresentazione, la contestazione del sistema, anche se più verbale che reale. Il conflitto di autorità è profondamente radicato nell'esperienza relazionale della vita di lavoro. Esso può coinvolgere tutti i livelli: partendo dal basso, nelle sedi dove si svolgono anche le più elementari forme di vita di relazione da cui possono nascere forme capillari di resistenza, spontanea ovvero organizzata, fino ai vari livelli dell'organizzazione produttiva e, in estensione orizzontale, nelle comunità territoriali, fino alla sede statuale. Sotto tale aspetto potrà, in contraddizione solo apparente, porsi all'origine di forme di cogestione o concertazione, ciascuna al suo proprio livello, fondate peraltro sulla potenzialità, anche se non sull'attualità o effettività del conflitto.

3. Un terzo modello, ma forse e in prevalente misura, allo stato ipotetico, è quello partecipativo. Esso ha radici consolidate, ma quasi integralmente di origine ideologica, derivate da influenze confessionali. Inoltre, può presentare coincidenze o sovrapposizioni con le ideologie della collaborazione di classe e con l'esperienza fattane nell'ambito degli Stati corporativi, dove tuttavia la realtà conflittuale esisteva allo stato latente o negli

interstizi delle strutture formali, pur costruite sul principio collaborativo. Il sindacalismo partecipativo è invece un fenomeno tardo-industriale. La tipologia dell'organizzazione del lavoro, superato o ridotto a ristretto ambito il modello tayloristico (v. Piore e Sabel, 1984), suggerisce politiche mirate all'integrazione collaborativa, che attenua l'antagonismo conflittuale facendo emergere invece aree di contatto sociale (lavoro di gruppo, dissoluzione della gerarchia, perseguimento della 'qualità totale': v. Barenberg, 1994) e/o di convergenza di interessi (salario collegato alla produttività o redditività, superamento del salario, partecipazione agli utili o al capitale: v. Weitzman, 1984).

4. I modelli organizzativi

L'identità del sindacato può essere rilevata in vario modo. Il modo più diretto è quello derivato dalla scelta del modello organizzativo, ma non perché esso risponda a un criterio più elementare: al contrario, nell'esperienza del sindacato, il modo di organizzarsi appare determinato da una serie complessa di fattori che si basano su scelte ideologiche, di dottrina, di struttura economica e giuridica. In esso, in altre parole, si riflette la realtà vivente del sindacato.

La scelta di questo punto di vista fornisce un'ampia gamma di alternative: il sindacato di mestiere (craft unionism); il sindacato industriale; il sindacato professionale o, secondo una terminologia più rispondente, occupational; il sindacato generale; il sindacato aziendale. Si tratta di termini a volte ripresi dall'inglese e non sempre riconducibili con esattezza all'uso italiano.Il sindacalismo di mestiere trae origine dall'esperienza dei paesi a più avanzato e antico sviluppo industriale, ed è proprio infatti dell'Inghilterra e degli Stati Uniti. Ne sono esempi, tra i più antichi, i sindacati che organizzarono i vari mestieri dell'industria tipografica, e che furono tra gli antesignani anche perché, a differenza di molti altri, avevano la piena padronanza dell'alfabeto e pertanto dei vari strumenti di comunicazione e di propaganda. Tra i carpenters (falegnami) americani o i vari mestieri della stampa in Inghilterra o i cappellai o i tipografi italiani si inseriva perciò una gamma amplissima e articolata di organizzazioni, che costituì il nucleo forte della prima fase del sindacalismo, tuttora operante specie in aree di più radicata tradizione, come nel Regno Unito.

Il sindacalismo di mestiere fa leva sulla solidarietà di interessi quale si forma, in modo quasi

naturale, nel posto di lavoro e nella collocazione sul mercato del lavoro stesso. Esso infatti, secondo una tesi sviluppata già nei primi decenni di riflessione teorica (v. Perlman, 1928), è costruito in termini di difesa della propria posizione nel mercato e ha come destinatario la manodopera in possesso di cognizioni e di pratica del mestiere. Tipico del sindacato di mestiere è il forte senso di appartenenza, che si esprime attraverso simboli, tradizioni e folklore in parte di antica origine - il compagnonnage - e in denominazioni come le 'fratellanze' o le 'logge': la stessa massoneria presenta, alle origini, radici di appartenenza professionale. Da questo punto di vista la solidarietà sindacale, espressa in questi contenuti e con queste forme, appartiene più alla natura della Gemeinschaft, o della comunità, che non a quella della Gesellschaft, vale a dire dell'associazione per il semplice perseguimento, anche transitorio, di uno scopo comune.

L'aspetto caratterizzante del sindacato di mestiere consiste perciò nella sua percezione di essere una comunità partecipativa incentrata sulla autodifesa del posto di lavoro: quella che il più autorevole interprete di questa realtà definì come job consciousness (v. Perlman, 1928). È facile da intendere come, fin dalle sue origini, la job consciousness conducesse all'adozione di pratiche restrittive, in parte derivate dalle antiche pratiche di acquisizione di un mestiere attraverso lunghi periodi di apprendistato non retribuito.

Il sindacalismo industriale risponde a un criterio storicamente più avanzato nel tempo. Esso riflette su larga scala l'avvento di una forma di organizzazione del lavoro ispirata al metodo tayloristico e legata alla produzione di massa. E, soprattutto, il sindacalismo industriale è quello che, aprendo la porta a tutti gli strati della manodopera, allarga le sue file al lavoro non specializzato e crea un mercato del lavoro unificato: ed è questa infatti la discriminante innovativa, che segna anche una profonda trasformazione dell'esperienza sindacale. La produzione di massa, in altre parole, genera un sindacalismo di massa. Ma anche questa affermazione non va intesa in senso assoluto, perché potrebbe condurre a una sopravvalutazione del dato strutturale. Lo sviluppo del sindacalismo industriale, infatti, venne anche influenzato dalla diffusione di forme di solidarismo, in larga parte generate dalle appartenenze politiche, prime tra tutte naturalmente quelle di impronta socialista.

E infatti molte organizzazioni industriali come quelle dei metallurgici o dei meccanici assumono presto identità che vanno ben oltre i confini dei singoli mestieri: possono essere ricordate la IG Metall in Germania o la FIOM in Italia, o i vari esempi di amalgamation tra crafts diversi in Gran Bretagna, che danno vita a un sindacalismo a impronta classista o

tendenzialmente tale.L'affermazione di questi centri di solidarietà avviene in molti casi senza profonde lacerazioni, quasi come un processo naturale di espansione. Dove invece il conflitto assume caratteri tali da provocare una profonda divaricazione è negli Stati Uniti degli anni trenta. È in questo paese infatti che il contrasto tra il più tradizionale modello del sindacato di mestiere e quello, in larga parte innovativo, del sindacato industriale conduce a una vera e propria scissione tra la vecchia American Federation of Labor, che intende rimanere negli argini dei mestieri, e il Congress of Industrial Organizations, scissione avvenuta nel 1935 e ricomposta venti anni dopo nella Confederazione unitaria che porta appunto il nome delle due sigle (AFLCIO) e che opera ormai in un contesto misto, dove vede anzi la prevalenza del modello più moderno.Il sindacato professionale o, con terminologia di uso più recente, quello occupazionale, è in ultima analisi un contenitore analogo a quello del craft: solo che in luogo dell'operaio di mestiere organizza ceti professionali.

A questa categoria appartengono perciò i sindacati degli impiegati, solo molto raramente integrati con quelli operai, come eccezionalmente avviene in Italia, più frequentemente associati su base orizzontale (così in Svezia o in Austria, oppure in Italia prima e durante il fascismo) o infine organizzati in simmetria con l'organizzazione operaia, ma separatamente da essa. Analoga caratteristica è quella delle sempre più diffuse unioni di categorie di medio o alto livello professionale: dalle varie professioni presenti nel settore terziario, tra le quali la potente Federazione francese dell'insegnamento, fino alle organizzazioni 'orizzontali' che attraversano tutte le aree produttive, ma limitatamente a una o più specialità. Meritano menzione, naturalmente, i sindacati dei 'quadri' o quelli degli impiegati superiori o dei dirigenti, o le varie organizzazioni professionali operanti nel settore pubblico, o infine i sindacati delle categorie emergenti (piloti) o con radici tradizionali (ferrovieri di macchina). Trattasi di un campo in piena espansione che cresce in concomitanza con l'espansione del terziario, anche se a ritmi notevolmente diseguali. Va comunque tenuto presente che è questa l'area dove lo sviluppo organizzativo e il proselitismo in molti casi riescono a compensare le diminuzioni numeriche proprie dell'area più tradizionale.

Il sindacato generale è in realtà un sindacato intercategoriale, che porta peraltro il segno di un'origine da o una preferenza per una o più categorie specifiche. Si tratta di un fenomeno tipico dei paesi anglosassoni: rientrano in esso i Teamsters americani, organizzazione tra le più forti, che partiva dall'area degli addetti ai trasporti su strada, ma si estese largamente nei

settori terziari e acquistò una cattiva fama per effetto di collusioni con la malavita, ormai peraltro del tutto recise. In Gran Bretagna la Transport and General Workers' Union era e permane aperta a un'ampia gamma di attività. E, sia pure con radici molto diverse, si può affermare che appartengono al modello del sindacato generale anche quelli, tipici dei paesi latini, delle Camere o delle Bourses del lavoro. E infine, sempre ragionando in termini di simmetria geometrica e sia pure con una certa forzatura, appartengono all'area del sindacalismo generale le confederazioni generali, conosciute pressoché dovunque, anche se con funzioni variabili: da quelle di puro coordinamento, come negli Stati Uniti e in misura maggiore nel Regno Unito, fino alle confederazioni dei paesi latini, fortemente centralizzate ma a loro volta coesistenti in una relazione di concorrenza politica o anche confessionale (Olanda). Il pluralismo sindacale, pur essendo foriero di profonde influenze sui contenuti e sull'azione dei sindacati, dal punto di vista della struttura organizzativa si risolve in gran parte in una riproduzione di modelli omogenei tra loro.

L'ultimo tra i modelli organizzativi qui presi in considerazione è quello del sindacato aziendale. Esso ha un posto nella storia dei movimenti sindacali più come rappresentativo di una fase di sviluppo che non come un sistema attestato. Il sindacato aziendale infatti fa la sua apparizione nelle prime fasi della storia dei vari sindacati, ma la tendenza che si afferma molto presto è verso l'accorpamento in unità operanti che passano i confini aziendali. Il consolidamento del modello può avvenire in due direzioni alternative. La prima è quella di una sfida antagonista al sindacato extra-aziendale, sia esso di mestiere sia industriale. È il caso delle company unions, o sindacati 'gialli', conniventi con la direzione - in una distinzione che può essere in effetti molto permeabile -, che ebbero uno sviluppo particolare negli Stati Uniti dopo la prima guerra mondiale, tanto da indurre il legislatore, durante il New Deal, a introdurre un divieto legale. Esso vige tuttora ed è consolidato da un'esplicita condanna da parte delle normative internazionali sul lavoro. Diverso è il caso della struttura sindacale aziendale esclusiva, che può presentare radici forti come in Giappone o essere comunque indotta dalle politiche adottate da grandi imprese, segnatamente da quelle a dimensioni sovranazionali, specie se operanti in siti isolati: è quanto è avvenuto in molti paesi dell'America Latina, tra i quali il Brasile. Costituisce poi un ulteriore dato di complicazione l'accavallarsi di questa struttura rappresentativa con quella, di portata di gran lunga più generale, delle rappresentanze elettive (v. sotto).

L'esistenza di un canale di rappresentanza diverso, anche se non necessariamente alternativo

al sindacato, appare così frequente da essere ritenuta un dato normale (v. Rogers e Streeck, 1995). Così è nella maggior parte dei paesi eurocontinentali, mentre il single channel domina nelle aree anglosassoni, e in particolare nel Regno Unito e negli Stati Uniti. Il canale della rappresentanza diretta si forma in genere attraverso elezioni aperte a tutti e regolate per legge (Germania) oppure per via contrattuale (Italia). Talvolta la rappresentanza ha caratteri misti, elettorale e di designazione sindacale (Italia). Le ragioni di questo dualismo non sono riducibili a una sola. Nella fase iniziale dell'esperienza sindacale, la rappresentanza diretta nacque per una esigenza di normale sviluppo. Ma, a determinare la formazione della doppia rappresentanza concorse il pluralismo sindacale, con la conseguente utilità di ritrovare nel luogo di lavoro un'aggregazione in grado di gestire la funzione quotidiana della rappresentanza dei lavoratori. E certamente fu lo stesso pluralismo a porre in essere un deficit di rappresentanza da parte del sindacato, che venne compensato dalla rappresentanza elettiva. Nel complesso, comunque, si può affermare che, nei vari paesi, risulta abbastanza stabilizzato un equilibrio tra i due canali, fondato principalmente sulla devoluzione della funzione contrattuale ai sindacati e di quella di gestione alla rappresentanza diretta. L'equilibrio è risultato meglio tarato dove, come in Germania, la tradizione dei Betriebsräte, fortemente radicata fin dai tempi di Weimar, a partire dal periodo postnazista ha tratto beneficio dalla condizione di unità sindacale, per cui la distinzione tra i due canali è risultata di fatto come una divisione di compiti di natura prevalentemente funzionale. La rappresentanza diretta è conosciuta, nell'esperienza italiana, come consiglio di fabbrica e, oggi, come rappresentanza sindacale unitaria (RSU), che peraltro svolge funzioni in larga parte coincidenti con quelle del sindacato in senso proprio, anche se non ne ripete la struttura e le competenze.

5. I modelli di azione

I modelli di azione del sindacato sono strettamente coniugabili con i modelli di organizzazione prima esaminati, ma assumono naturalmente identità proprie. Tali identità sono riconducibili a:

a) i mezzi di azione diretta;

b) la contrattazione;

c) l'azione politica e di gruppo di pressione;

d) la concertazione o scambio politico.

A. L'azione diretta è stata fin dalle origini una delle espressioni più originali dell'esperienza sindacale, tanto che venne posta la domanda se fosse nato prima il sindacato o l'azione diretta, e in particolare lo sciopero (v. Kahn-Freund, 1954). In effetti, lo sciopero e, con esso, le altre forme di resistenza collettiva furono e restano tuttora gli strumenti per eccellenza della formazione di identità collettive. Nel loro consolidarsi essi diedero e tuttora danno luogo alla formazione di organizzazioni di resistenza, quali possono manifestarsi episodicamente o in contesti di solidarismi allo stato nascente, fino a dar vita alla formazione di stabili strutture organizzative; nelle forme più clamorose, la formazione di organizzazioni di resistenza può addirittura segnare un trapasso di regime: il caso più famoso fu, nel 1980, la nascita del sindacato Solidarność.

La libertà di sciopero d'altronde, oggetto dovunque di legislazioni repressive, si affermò all'incrocio tra i due secoli come una forma espansiva dell'idea stessa di libertà, quasi un'affermazione di dovuta coerenza con i principî del liberalismo politico. Non fu peraltro una conquista facile: l'affermazione del principio si trovò a contrastare severamente con gli interessi delle classi dominanti, per cui questa forma di libertà incontrò forti opposizioni, anche in contraddizione con gli stessi principî ispiratori del costituzionalismo liberale. Infatti, la libertà di sciopero venne pienamente riconosciuta in Germania solo dopo la 'grande guerra', e incontrò dure resistenze negli Stati Uniti fino agli anni del New Deal. A sua volta, il divieto dell'azione diretta fu il primo a comparire quasi immediatamente all'affermarsi delle dittature di impianto fascista o comunista.L'impiego dell'azione diretta come mezzo di pressione è effetto della percezione di uno squilibrio sociale, e d'altronde la stessa tipologia dell'azione diretta può non esaurirsi nello sciopero, anche se questo è il mezzo più frequente e caratterizzante. L'azione sindacale, che talvolta scavalca lo stesso sindacato, si articola variamente: dalle varie forme di sciopero, alcune delle quali di incerta legittimazione anche a fronte del riconoscimento giuridico del relativo diritto, fino al boicottaggio delle merci e all'occupazione del luogo di lavoro, mentre d'altro canto la parte antagonista dispone di un mezzo che può essere di attacco o di difesa, la serrata, non ammessa però da tutti gli ordinamenti. In ogni caso, anche in quest'ultimo, l'azione è collettiva: persino nel caso della serrata del singolo imprenditore, essa è collettiva dal lato della controparte.

B. Strumento ancor più tipico dell'esperienza sindacale è comunque il contratto collettivo. Sia pure con estensione e profondità variabili, l'impiego di tale strumento presenta un carattere pressoché universale; e anzi, anche nei regimi esclusi dall'area delle libertà sindacali compare quasi sempre un riconoscimento del contratto collettivo, se non altro come strumento di decentramento della normazione statale. Il contratto collettivo, che può essere regolato in modo più o meno intenso dalla legge - tra le rare eccezioni, il Regno Unito e, in parte, l'Italia (v. Giugni, 1986) -, viene stipulato normalmente tra sindacati e imprenditori, singoli o associati, e presenta una tipologia molto varia, fortemente condizionata dalle esperienze nazionali, risultando rarissimo l'impiego di tale strumento sul piano sovranazionale (Trattato di Maastricht, 1992). L'ampiezza e la penetrazione capillare del fenomeno sono ormai tali che esso può essere qualificato come una delle strutture portanti delle costituzioni materiali, mentre il suo porsi in modi reiterati e a cadenze prevedibili rende plausibile la costruzione a 'sistema' (v. Dunlop, 1958).

I contratti si distinguono anzitutto per le materie trattate, per le aree di riferimento, per i livelli e per gli effetti. Riguardo alle materie, va ricordato che il fenomeno contrattuale ha le sue radici, fin dagli inizi, nel salario, strettamente collegato a sua volta con l'orario e la durata del lavoro: lo stesso nome del contratto collettivo si afferma dopo designazioni (concordato di tariffa, Tarifvertrag, wage agreement) riferite soprattutto al salario. In seguito i contratti assumono gradatamente contenuti sempre più complessi, fino a configurarsi come veri e propri codici di categoria. A essi si aggiungono clausole dirette a regolare le relazioni tra le parti (clausole di pace, procedure per la contrattazione, strutture collaborative di vario tipo), il cui sviluppo, accentuatosi negli ultimi tempi, ha contribuito a configurare la contrattazione come un'organizzazione dei rapporti sociali di natura particolarmente complessa.

Le aree di riferimento o di copertura, indicate anche come 'unità contrattuali', riflettono, a loro volta, in larga misura il modello organizzativo del sindacato (v. cap. 4). Al sindacato di mestiere o occupazionale corrisponde il contratto di mestiere, anche se frequente è la combinazione di più unità che trattano congiuntamente. Il sindacato industriale genera naturalmente il contratto di unità industriale, che peraltro può coesistere con unità di mestiere o occupazionali minori: così avviene, per esempio, nelle ferrovie italiane. I livelli di contrattazione, a loro volta, vengono identificati in relazione territoriale oppure, ed è un aspetto di particolare importanza nella struttura del sistema, in relazione alla natura

dell'unità organizzativa (impresa o azienda) o a divisioni di essa.

La distribuzione delle competenze in ragione dei livelli è uno degli aspetti più caratterizzanti per i vari sistemi nazionali: contrattazione nazionale, territoriale, aziendale, di reparto possono escludersi fra loro, o combinarsi e integrarsi reciprocamente. Quest'ultimo è il modello prevalente in Europa, pur con tonalità molto diverse, mentre negli Stati Uniti ha sempre prevalso il modello aziendale.Quanto infine agli effetti del contratto collettivo, essi si collocano nell'intricato quadro della disciplina legale. La linea di tendenza che risulterebbe prevalere, secondo quest'ultima, sarebbe quella dell'efficacia aperta alle sole imprese e ai lavoratori aderenti alle organizzazioni stipulanti, ma è non meno frequente la generalizzazione degli effetti con adeguati meccanismi giuridici (quali la recezione in legge o equivalente). Nella logica propria delle relazioni sindacali, infatti, la rete di solidarietà naturale che si stringe intorno ai lavoratori induce tendenzialmente a un'applicazione generale.

C. L'azione politica e di gruppo di pressione. Fin dalle origini il movimento sindacale si è trovato coinvolto, in via diretta o in via indiretta, nell'agone politico. La lotta per l'esistenza e il riconoscimento legale e quella per il suffragio universale condussero a forme di convergenza o di affiancamento, anche quando non erano il prodotto di una predeterminata e permanente scelta politica. La famosa sentenza sul caso Taff Vale del 1901 spinse le Trade Unions a darsi una rappresentanza nel Parlamento, dalla quale, poco più tardi, sarebbe nato il Labour Party.

Nell'insieme, i modelli di comportamento del sindacato in rapporto all'azione politica si assestarono su quattro schemi, per quanto attiene, naturalmente, ai soli paesi con regimi di libertà sindacale.

1. Il modello del business unionism o, come viene con ampia approssimazione definito, tradeunionista. Esso - e l'esempio più importante viene dagli Stati Uniti - esclude totalmente il rapporto organico con i partiti politici, adottando il criterio di alleanze elettorali mobili, anche se orientate, sebbene con fasi alterne, a favore del partito democratico. Il principio è: reward your friends, punish your enemies.

2. Il modello laburista, formatosi in modo empirico, come si è detto, in Gran Bretagna, ma diffuso, anche se con notevoli varianti, nei paesi del Commonwealth. Tuttavia, specie nel paese di origine, il modello si compattò fino a una integrazione organica del sindacato nel

partito, che solo negli ultimi anni ha cominciato a rendersi più elastica.

3. Sensibilmente diverso, invece, appare il modello di rapporti tra sindacato e partiti 'di classe', in origine di forte integrazione ma poi attenuato, fino a che, nel 1907, il Partito socialdemocratico tedesco, allora un vero e proprio partito guida, proclamò l'eguaglianza dei diritti tra partito, operante sul piano politico, e sindacato, soggetto proprio della cosiddetta azione economica. La dottrina leninista della 'cinghia di trasmissione' introdusse una forte alterazione di tale divisione di compiti, ma venne gradatamente abbandonata anche dai maggiori partiti comunisti operanti nell'Occidente, e in particolare da quello italiano. Il pluralismo sindacale, dove si affermò, a sua volta rifiutò il rapporto di stabile alleanza tra partito socialista e sindacato, ma nello stesso tempo indusse alla formazione di collateralismi con altri partiti, e in particolare con quelli di ispirazione cristiana.

4. Una semplice menzione è sufficiente per il sindacalismo rivoluzionario, che ebbe una grande influenza soprattutto nei paesi mediterranei, ma che appare ormai pressoché scomparso. In sede dottrinale, il sindacalismo rivoluzionario trasse ispirazione soprattutto dall'opera di Georges Sorel (v., 1906) e da una nutrita dottrina, fiorita soprattutto all'inizio del XX secolo, ma notevole fu la sua influenza nelle lotte operaie e nel mondo agricolo. Esso tendeva naturalmente a privilegiare il conflitto e, quantomeno nelle sue forme più coerenti, a impedire o ostacolare la composizione dello stesso, ritenendo l'azione del sindacato medesimo come una preparazione rivoluzionaria, che lo stesso Sorel teorizzò nell'idea, a sfondo utopistico, dello sciopero generale.L'azione come gruppo di pressione si svolge soprattutto nei confronti degli organi pubblici, locali o nazionali, e oggi, in misura considerevole, nei confronti delle organizzazioni internazionali, ma specialmente di quelle comunitarie. L'intervento del sindacato come lobby riveste una particolare importanza in quanto sostituisce il ruolo che altrove è proprio dei partiti fiancheggiatori.

D. La concertazione o scambio politico verrà descritta in seguito (v. cap. 6). Essa ha trovato un'applicazione sistematica in paesi minori, come l'Austria e, in modo meno sistematico, in Spagna e in Italia. È evidente che la strategia della concertazione pone il sindacato al più alto livello di partecipazione alle decisioni politiche e, proprio per ciò, presenta un volto bivalente, potendo anche apparire come una chiamata di corresponsabilità a cui non sempre il sindacato, o parte di esso, o i suoi nuclei più militanti sono o sono stati disponibili.

6. Le dottrine

L'esame delle dottrine sul sindacalismo deve essere condotto non attraverso un confronto tra ideologie, bensì impiegando la dottrina come strumento di interpretazione della realtà. Da questo punto di vista è possibile sviluppare una sobria classificazione, fondata appunto sulle dottrine che di volta in volta sono state o sono impiegate ad assolvere questo compito.

I 'classici'. La prima interpretazione scientifica del sindacalismo è stata quella elaborata in chiave di dottrina economica da Sidney e Beatrice Webb. Il sindacalismo, nel quadro teorico delineato da tali autori, viene costruito sull'accertata necessità di contenere la pressione del mercato del lavoro (the higgling of the market) sull'anello più debole della catena competitiva.

La concorrenza nel mercato del lavoro si presenta frammentata, atomizzata e costretta in un circuito che tende inevitabilmente al ribasso. Il fattore di equilibrio è la risultante dell'intervento di tre linee di azione costituite da:

a) la restrizione degli accessi (the restriction of number), che è la forma più antica di resistenza, propria delle organizzazioni di mestiere, dove la restrizione viene praticata soprattutto attraverso tecniche ferree di regolazione dell'apprendistato;

b) la regola comune (the common rule), per cui il mercato è aperto a tutti, ma tutti devono sottoporsi a pari condizioni di lavoro e retributive: in sostanza, è il metodo che si affermerà soprattutto attraverso la contrattazione collettiva e che conserva a tutt'oggi la sua vitalità;

c) l'intervento legislativo (the legal enactment), che impone a tutti la regola comune, tenuto conto anche del fatto che nel Regno Unito i contratti di lavoro non avevano e in parte non hanno tuttora efficacia giuridica. In conclusione, va dato atto che la dottrina dei coniugi Webb (v., 1897), costruita sulle solide basi di una ricerca storica ed empirica sulle pratiche dell'unionismo, ha creato le fondamenta per la conoscenza dell'organizzazione e dell'azione sindacale e in particolare della prassi della contrattazione collettiva.

La 'scuola del Wisconsin'. Alimentata dalle forti personalità di John R. Commons (v. Commons e altri, 1918) e di Selig Perlman (v., 1928), operò anch'essa nei primi decenni del secolo. Il campo di osservazione e di invenzione teorica apparve radicato soprattutto nell'esperienza nordamericana, fortemente atipica rispetto a quelle europee. La dottrina di

questa scuola interpretò in modo esatto le ragioni del sindacalismo di mestiere, già quando individuò l'origine dell'unionismo non nell'industrialismo incipiente, bensì nella costrizione di un mercato del lavoro sottoposto alla pressione del capitalismo mercantile e preindustriale. La solidarietà appariva pertanto fin dagli inizi imperniata non sulla classe o su obiettivi di trasformazione sociale, bensì sulla 'coscienza della scarsità' e sulla conseguente resistenza collettiva ispirata dalla job consciousness (v. cap. 4).

Il sindacato americano, correntemente definito come business unionism, o 'sindacalismo del pane e burro', si plasma secondo questo modello, che mantiene la sua continuità anche a fronte della rivoluzione determinata dall'ascesa del sindacalismo industriale. Le sue radici presentano caratteri di autoctonia, seppure intrecciati in varia misura con l'influenza esercitata dagli intellettuali e con le aspirazioni rivoluzionarie o riformiste da questi immesse nel mondo del lavoro anche attraverso l'immigrazione; esso è stato peraltro capace di una decisiva resistenza a fronte dei reiterati tentativi di convogliare l'esperienza sindacale sul piano della più ampia solidarietà di impronta laburista o socialista. Come negli autori prima menzionati, e negli Stati Uniti in misura anche maggiore, il baricentro dell'azione sindacale si pone prevalentemente nella contrattazione collettiva, tenuto anche conto dell'ostilità, storicamente comprovata, del sistema politico americano per un riformismo sociale attuato per via legislativa.

Gli autori di ispirazione marxista. Le loro opere appartengono al contesto dei classici, anche se meno netta, rispetto agli autori prima menzionati, è la linea di demarcazione tra letteratura scientifica e letteratura militante. Tre grandi filoni fanno capo anzitutto, naturalmente, all'opera di Marx ed Engels, dove l'azione sindacale è peraltro percepita come propedeutica a quella politica, nei suoi aspetti di palingenesi rivoluzionaria. Non va comunque trascurato il grande apporto alle scienze sociali, costituito dall'analisi delle condizioni della classe operaia in Inghilterra (v. Marx, 1867-1894), analisi che fu in un certo senso preparatoria all'incipiente resistenza sindacale. Gli sviluppi della dottrina marxista vengono dunque registrati in tre aree: la prima, propria dell'anarcosindacalismo, generò, come sopra ricordato (v. cap. 5), un movimento di grande impatto nei primi decenni del secolo e venne fortemente influenzata da scrittori di grande rilievo (v. Sorel, 1906; v. Leone, 1910²; v. Labriola, 1926), non sempre risultati estranei, per incroci paradossali, a influenze delle dottrine fasciste; la seconda, attraverso l'impianto leninista, condusse alla condanna ex cathedra del sindacalismo rivendicativo (v. Lenin, 1902); la terza, di cui fu

protagonista il socialismo della Seconda Internazionale, si rispecchiò nel modo più efficace nell'opera, anch'essa militante ma rimasta minoritaria, di Eduard Bernstein (v., 1899), mentre invece il parallelo riformismo della scuola fabiana, di cui erano stati parte attiva gli stessi Webb, esercitò una immediata e profonda influenza.

Gli economisti. La riflessione sull'esperienza sindacale si approfondisce naturalmente nei decenni successivi, e riceve un'impronta duratura dalle dottrine contemporanee. Tra queste ultime, una posizione di rilievo acquista una ricerca avviata, da autori di prevalente formazione economica, presso alcune prestigiose sedi universitarie americane. L'opera conclusiva, scritta da quattro autori (v. Kerr e altri, 1960), si presenta come una summa conoscitiva costruita su un ambizioso obiettivo di sintesi orientato in senso universalistico e in parte almeno metastorico. Il fenomeno sindacale è inquadrato nell'ambito di una teoria generale delle relazioni industriali, il cui oggetto viene isolato e identificato nella rete delle regole (web of rules) che convogliano l'azione dei tre attori, management, sindacato, governo. Esse operano in un quadro di relazioni capaci di autosviluppo, pur essendo assoggettate alle costrizioni individuate dagli autori nella tecnologia, nel contesto economico e di mercato, nella distribuzione del potere. Il fattore differenziale viene comunque identificato nella presenza, combinata o alternativa, di cinque diverse élites dominanti: feudale, coloniale, fascista, democratica occidentale, comunista. In questo quadro concettuale le relazioni industriali - e in esse, naturalmente, il sindacato - rivelano una innata tendenza a uniformarsi. Segno di questa tendenza è la teoria del declino dello sciopero (v. Ross e Hartmann, 1960), che tuttavia negli anni sessanta avrebbe finito per ricevere una smentita clamorosa. La teoria dei quattro autori fu coeva di un'opera, pubblicata da uno di essi (v. Dunlop, 1958), che ottenne un notevole successo soprattutto come referente di un modello di ricerca largamente impiegato.La scuola di Oxford. La ricerca più feconda, dopo la fase iniziale di impronta americana, si trasferisce nella 'scuola di Oxford' con forti influenze dalla e nella London school of economics, già culla del fabianismo.

La scuola di Oxford (v. Clegg e altri, 1980) può essere considerata come la sede più influente dell'orientamento ispirato al pluralismo istituzionale e a quello che fu definito laissez faire collettivo, ed esprime in larga misura il clima dei decenni postbellici, caratterizzati dalla piena occupazione e, ma soprattutto nel suo principale referente geografico, da una accentuata conflittualità prevalentemente di tipo unionista. Procedendo

oltre i limiti teorici degli Webb, che avevano indicato la legislazione come sbocco finale dell'azione del sindacato, gli autori ora in esame, sulla scorta dell'esperienza britannica, propongono la contrattazione come modello tipico, destinato peraltro a esercitare una profonda influenza ben oltre i confini geografici di tale esperienza.

Una forte influenza ebbe anche - e un forte impulso ricevette - negli anni sessanta l'elaborazione del rapporto della Royal Commission che prese il nome da lord Donovan, che costituì una base anche teorica in cui trovarono assestamento i dati concreti dell'esperienza sindacale di tale paese.Il sindacato appare principalmente come agente del mercato del lavoro, che opera attraverso lo strumento della contrattazione, controllando in forma tendenzialmente monopolistica l'offerta di lavoro. In questo le parti sociali assumono una funzione di 'legislatore' privato, ma alla base della loro azione si pone il conflitto industriale, da cui, a guisa di output, scaturisce la posizione delle regole (v. Clegg, 1979).

I sociologi. Pur non approfondendo in modo specifico il tema del sindacato e dell'azione sindacale, l'opera di Dahrendorf (v., 1959, tr. it., pp. 430 ss.; v. Bendix e Lipset, 1968) ha esercitato una profonda influenza, nel momento in cui ha individuato la radice del conflitto industriale nel rapporto di autorità in luogo di quello di classe. Questa infatti prescinde dalla fonte di investitura dell'autorità stessa, si tratti della proprietà privata, dello Stato, ovvero del management o di altra fonte. Il punto essenziale è il conflitto di interessi, che, nella veste di conflitto industriale, costituisce a sua volta il principale fattore genetico del sindacato, la cui azione tende poi ad articolarsi in varie forme; tra i meccanismi di democrazia industriale l'autore osserva con particolare interesse quelli della cogestione in Germania. La teoria di Dahrendorf ha dato come esito principale la separazione del conflitto industriale dall'idea del conflitto di classe, e ha localizzato il primo in un ambito specifico e proprio, generando quindi ciò che è stato definito come 'isolamento istituzionale del conflitto'.

Le dottrine pluralistiche e conflittualistiche furono sottoposte a una dura prova quando, sul finire degli anni sessanta, riemersero sia la dottrina marxista, sia l'antagonismo di classe anche nell'ambito sindacale. Queste tendenze furono interpretate da Pizzorno, che, sulla base di una rigorosa ricerca sull'autunno caldo italiano (v. Pizzorno e altri, 1978), giunse a conclusioni teoriche di rilievo. La reviviscenza conflittuale, dopo la profezia risultata sbagliata del progressivo declino del conflitto, derivava secondo Pizzorno dalla formazione, specialmente in Italia, in condizioni di piena occupazione e con notevole ritardo storico, di un nuovo strato di manodopera a bassa qualificazione, che fornì una forte spinta verso la

politicizzazione dell'azione sindacale. È in tale contesto che si affermarono le nuove identità collettive, di cui l'analisi di Pizzorno ha offerto una importante analisi. E con le nuove identità collettive si affermano orientamenti egualitaristici e domande di controllo sull'organizzazione del lavoro. In questo il sindacato appare impegnato in un rapporto con la base, che si prospetta come una riserva di militanza per il sindacato stesso.

Pur a fronte di condizioni ormai sensibilmente modificate, le conclusioni di Pizzorno hanno fornito ulteriori e feconde chiavi interpretative per il fenomeno sindacale. In particolare, esse sono state sviluppate da Crouch (v. Crouch e Pizzorno, 1977), il quale elabora la teoria dei 'cicli di militanza' che supera largamente i limiti dell'osservazione condotta sugli anni della contestazione ed estende il reperimento delle nuove identità collettive ben oltre le aree del lavoro industriale, per investire il pubblico impiego e parti del terziario, anche nelle componenti in genere identificate come 'corporative'.

Lo scambio politico. Una più recente dottrina, anch'essa fondata sull'osservazione empirica, inquadra l'esperienza sindacale nell'ambito del modello neocorporativo o dello 'scambio politico' (v. Schmitter, 1992; v. Tarantelli, 1986). Questa dottrina trae alimento dalle esperienze di politica dei redditi compiute negli anni settanta sotto la pressione della crisi petrolifera e del conseguente esaurimento della fase di crescita che aveva dominato gli anni postbellici. In essa sindacati, imprenditori e governo definiscono obiettivi comuni che formano materia dello scambio, e principalmente stabilità dei salari e dei redditi da lavoro in contropartita con occupazione e politiche sociali. La strategia neocorporativa conduce a una forte valorizzazione del sindacato e della sua funzione rappresentativa. Il sindacato diviene agente o soggetto politico, pur con un comportamento contrassegnato in genere da una forte autonomia rispetto ai soggetti politici, governo, parlamento e partiti. Ma tale scelta pone naturalmente gravi problemi di rapporto con la base e con la militanza. In questo senso, più che una dottrina del dover essere o comunque una teorizzazione di stabili linee di tendenza, il neocorporativismo, che assume aspetti vari nei diversi paesi, presenta anche, salvo alcune eccezioni localizzate soprattutto in paesi di dimensioni minori e con una forte coesione sociale, un notevole grado di instabilità. Esso presenta un'immagine del sindacato come organizzazione che, avendo come presupposto una solida democrazia parlamentare, la integra con forme più o meno accentuate di partnership sociale, sebbene molto raramente calate nella forma istituzionale.

Il sindacato partecipativo. Le più recenti tendenze dell'esperienza sindacale, che tuttora

possiamo considerare in formazione e certamente non consolidate da una dottrina compatta, emergono soprattutto dai grandi mutamenti in corso nell'organizzazione del lavoro e del mercato e sono indotte dal superamento delle forme di produzione di massa e di organizzazione parcellizzata, che erano state determinanti nella evoluzione del sindacalismo a partire dal periodo fra le due guerre. La specializzazione flessibile, la lean production, il lavoro di gruppo, tutto prelude a forme di partecipazione che già sul terreno dell'organizzazione del lavoro possono avere forte incidenza sui comportamenti dei lavoratori e, in via mediata, sulle loro organizzazioni. Il nuovo modo di produzione può porre in essere, come in effetti avviene, una sfida ai comportamenti tradizionali del sindacato, e può addirittura minarne le basi, oppure indurlo a cercare vie nuove capaci di interpretare le nuove domande. È un'area tutta problematica, sovente inquinata da improvvisazioni meramente verbali. La stessa terminologia 'partecipativa' risulta nell'insieme poco espressiva, perché il tema, in realtà, appartiene già al XXI secolo, e non è in questa sede, non dedicata ai futuribili, che può essere adeguatamente preso in considerazione.E, procedendo oltre, la crescente utilizzazione di forme salariali a partecipazione ha anch'essa una bivalenza, apparendo pienamente integrabile nella prassi della contrattazione collettiva, oppure orientabile allo scopo di liberare la direzione dalla pressione antagonista del sindacato.

STATO DEL BENESSERE

Enciclopedia delle scienze sociali (1991)

Stato del Benessere

di Peter Flora

sommario: 1. Introduzione. 2. Le origini europee del moderno Stato del benessere. 3. Lo Stato liberale del benessere e le sue varianti: a) capitalismo, democrazia di massa, Stato del

benessere; b) tipologie e dimensioni delle varianti. 4. Gli Stati europei del benessere nel processo di formazione degli Stati e delle nazioni: a) strutture dicotomiche e integrazione istituzionale; b) penetrazione statale e corporativismo. 5. Stato del benessere e sviluppo sociale: a) strutture di classe e Stato del benessere; b) uguaglianza e sicurezza. 6. La crescita progressiva della spesa sociale. 7. Crisi dello Stato del benessere. 8. Dallo Stato industriale del benessere a quello postindustriale? □ Bibliografia.

1. Introduzione

Lo Stato del benessere è un elemento centrale delle società europee e un prodotto della loro evoluzione, ed è pertanto strettamente connesso con lo sviluppo dello Stato nazionale, della democrazia di massa e del capitalismo industriale. Al tempo stesso si tratta di un fenomeno più generale del processo di modernizzazione, che ha dato origine a unità sociali più estese e più complesse, la cui integrazione deve basarsi in misura crescente su un controllo centralizzato e sui diritti individuali.Il concetto di Stato del benessere è rimasto sino a oggi scientificamente vago e politicamente controverso. Il termine è stato coniato in Inghilterra (Welfare State) poco prima dell'inizio della seconda guerra mondiale, per contrapporre allo Stato autoritario nazionalsocialista la visione di una società libera, fondata sui diritti sociali. Dopo la seconda guerra mondiale, e soprattutto a partire dagli anni sessanta, tale concetto, e il termine correlato, si sono rapidamente diffusi, penetrando anche nelle lingue romanze.In questo articolo noi cercheremo di risalire alle origini europee comuni dello Stato del benessere (v. cap. 2), per delineare poi, a partire da queste, il tipo fondamentale di uno Stato liberale del benessere (v. cap. 3). Le varianti principali di questo tipo fondamentale saranno illustrate sulla base del processo di formazione degli Stati e delle nazioni (v. cap. 4), e ricollegate all'evoluzione generale della società (v. cap. 5). A una delineazione dell'espansione a lungo termine (v. cap. 6) seguiranno un'analisi delle crisi attuali e delle loro tendenze (v. cap. 7) e un esame delle possibilità di sviluppo futuro (v. cap. 8).

2. Le origini europee del moderno Stato del benessere

Il moderno Stato del benessere è nato in Europa verso la fine del XIX secolo. Rispetto ad altri elementi strutturali della società attuale - quali Stato nazionale, democrazia parlamentare e ordinamento economico capitalistico - esso è dunque un fenomeno relativamente recente. Considerato però come parte integrante dello sviluppo peculiare dell'Occidente, esso ha una storia assai più lunga. In un senso molto ampio, i presupposti storici dello Stato del benessere si trovano già nel XII secolo, quando furono create le condizioni preliminari fondamentali per una forma sociale più differenziata, la cui dinamica interna determinò quei processi di modernizzazione e di razionalizzazione caratteristici dello sviluppo seguito dall'Europa. A questo riguardo sia l'autonomia delle città medievali che gli inizi del potere burocratico rappresentano le origini di una nuova forma economica e di un nuovo ordinamento politico. Vi è inoltre da annoverare lo stabilizzarsi dell'equilibrio tra Papato e Impero, che assicurò le basi istituzionali dell'etica universalistica del cristianesimo, la quale annullava le barriere rappresentate dalla nascita e dalla posizione sociale. Così dalla concezione di una eguaglianza degli uomini di fronte a Dio, e attraverso le dottrine giusnaturalistiche degli inizi dell'epoca moderna, poté svilupparsi l'idea dei diritti universali dell'uomo. In questi "processi di differenziazione e di inclusione" (v. Parsons, 1971) risiedono i primi fondamenti del successivo Stato del benessere.In senso più stretto, tuttavia, la storia dello Stato del benessere comincia solo nel XVI secolo, in connessione con lo sviluppo del primo capitalismo, degli Stati territoriali e della Riforma. In seguito al dissolversi dei legami sociali tradizionali nella fase del primo capitalismo, in vaste zone d'Europa si ebbe in questo periodo un forte aumento del vagabondaggio e della mendicità. Dalla povertà dell'epoca medievale si passò al pauperismo dell'epoca moderna, sentito come un problema di ordine pubblico e di disciplina nel lavoro. Sino al XIX secolo (quindi sino all'industrializzazione) questo problema dominò la prima fase storica del moderno Stato del benessere. Tale problema fu affrontato in un primo tempo dalla Chiesa e poi dallo Stato, allora in via di formazione, che rese obbligatori per le comunità dei contributi sociali, creando in tal modo i prodromi di un 'diritto' all'assistenza pubblica. Le preoccupazioni dominanti rimasero tuttavia quelle del mantenimento dell'ordine pubblico e della disciplina dei poveri in grado di lavorare, dopo che la Riforma e il mercantilismo avevano portato a una nuova valutazione del lavoro. La forma fondamentale del diritto dei poveri rimase dunque "l'assistenza in un contesto di repressione" (v. Webb e Webb, 1927, vol. I, p. 396).

Antesignana di questa evoluzione fu l'Inghilterra, per l'intensa trasformazione capitalistica della sua economia agricola e per il suo precoce costituirsi in Stato nazionale. La legislazione elisabettiana sui poveri del 1601 aprì una strada che sarà poi seguita da altri paesi europei, sia pure con delle differenziazioni.L'Inghilterra fu anche il paese in cui, con la prima industrializzazione, la 'rottura liberale' (v. Rimlinger, 1971) ebbe l'influenza più marcata sulla nascita del diritto dei poveri. Questa rottura significò il dissolvimento - sia ideologico che pratico - della connessione, costitutiva per l'antico ordinamento sociale, tra dipendenza e protezione, in nome dei diritti universali alla libertà. L'industrializzazione creò la necessità di una classe operaia mobile, stimolata dalla prospettiva del salario, la cui disciplina era ormai il risultato del mercato del lavoro e dell'attività in fabbrica, e richiedeva dunque una repressione meno diretta da parte dello Stato.L'affermarsi di questo nuovo ordine comportava un adeguamento del diritto dei poveri, che trovò la sua espressione tipica nella Poor law inglese del 1834. Con essa furono istituzionalizzati due principî fondamentali: il principio della less eligibility, in base al quale i sussidi assistenziali dovevano essere sempre inferiori al salario dei lavoratori peggio retribuiti, e quello del work house test, in base al quale tali sussidi erano legati all'ingresso in una casa di lavoro. Naturalmente tali principî non furono rispettati dappertutto, e la loro applicazione subì inoltre dei mutamenti con l'andar del tempo. Essi rimasero tuttavia costitutivi della politica sociale del paese antesignano della rivoluzione industriale lungo tutto il XIX secolo.Il liberalismo si dimostrò pertanto un ostacolo per lo sviluppo di forme moderne di sicurezza sociale, anche se in seguito, al principio del nuovo secolo, esso conferì loro il carattere specifico di diritti civili. Questo contrasto tra prima industrializzazione ed evoluzione successiva dello Stato del benessere si spiega innanzitutto con l'estensione estremamente lenta del diritto di voto: dal 1832 al 1867-1868 meno del 20% della popolazione maschile in età elettorale aveva tale diritto; sino alla riforma del 1884-1885 il 35% circa, e in seguito, sino al 1918, poco più del 60% (v. Flora e altri, 1983-1986, vol. I, p. 149).

Ma il paese pioniere del moderno Stato del benessere non fu l'Inghilterra, patria della rivoluzione industriale, né la Francia, patria del moderno Stato nazionale, bensì la Germania, la 'nazione in ritardo', l'ultima arrivata dell'industrializzazione. È vero che fenomeni strutturali come quello dello Stato del benessere non hanno nella maggior parte dei casi inizi univoci; tuttavia i provvedimenti sociali bismarckiani costituiscono una pietra miliare sulla strada che porta allo Stato del benessere dei nostri giorni. L'introduzione, negli

anni 1883-1889, di un'assicurazione obbligatoria contro infortuni, vecchiaia, invalidità e malattia rientra nel programma del cosiddetto 'messaggio imperiale' del 1881.

Non fu certo Bismarck a inventare le assicurazioni sociali; idee simili venivano discusse in quegli anni anche in altri paesi europei. Tuttavia esse furono istituzionalizzate per la prima volta in Germania, e non fu un caso. Il Reich tedesco appena costituito, con il suo suffragio universale maschile, ma privo di un governo parlamentare, con il suo rapido processo di industrializzazione e con una classe operaia che si era data una fortissima organizzazione, aveva particolari problemi di integrazione, la cui soluzione poteva basarsi su tradizioni statali paternalistiche.Con le assicurazioni sociali fu creata una nuova istituzione, che rappresentava una rottura radicale rispetto alla secolare tradizione europea del diritto dei poveri. Destinatari di tali provvedimenti legislativi non erano più i poveri in generale, bensì gli operai delle fabbriche. Il fine era quello di assicurare il loro reddito contro determinati rischi, dai quali altre associazioni di solidarietà non erano più in grado di tutelarli. In connessione con la questione operaia, le assicurazioni sociali divennero il nucleo storico del moderno Stato del benessere. Esse si diffusero in quasi tutti i paesi europei con l'avvento della società industriale.

Tale avvento comportò un incremento sino ad allora sconosciuto di produttività e produzione, che superava anche l'aumento della popolazione di quel periodo, aumento che fu il più rapido della storia europea. Tale crescita determinò un massiccio trasferimento di popolazione dall'agricoltura all'industria, dalla campagna alla città. L'industrializzazione si diffuse uniformemente, mutando dappertutto le strutture occupazionali e di classe. Solo in Europa si svilupparono società industriali in senso stretto, cosicché a lungo andare l'industria divenne il settore principale dell'economia e la classe operaia la categoria sociale centrale. Questa è l'origine dello Stato europeo del benessere.

Gli spostamenti di popolazione, di dimensioni e ritmo mai visti sino ad allora, crearono nuovi problemi sociali, ancor più accentuati dalla struttura capitalistica delle economie europee. In questo periodo si ebbero pertanto anche un acutizzarsi dei conflitti di classe, una mobilitazione della nuova classe operaia e il suo organizzarsi in sindacati e in partiti politici. Il costituirsi dei sindacati fu favorito dai diritti di organizzazione che erano in vigore già prima del 1870 nella maggior parte dei paesi europei. La nascita dei partiti operai si ebbe per contro un po' più tardi, con l'estensione del diritto di voto. Prima della fine del

secolo, comunque, in tutti i paesi europei si ebbero partiti di questo genere, prototipi dei moderni partiti di massa.

La mobilitazione di forze antagoniste rispetto al sistema fu in certa misura attenuata e mediata da una sia pur rudimentale regolamentazione dei conflitti di lavoro, mentre la più generale 'istituzionalizzazione' dei conflitti di classe fu mediata dalle istituzioni parlamentari, allora in via di formazione, e infine dal crescente intervento statale e dalla creazione di nuove istituzioni pubbliche. Le entrate complessive dello Stato aumentarono enormemente in virtù della crescita economica, e gli Stati europei si presero man mano una fetta sempre più consistente del prodotto sociale. Poiché questo fu un periodo relativamente pacifico, le nuove risorse poterono essere utilizzate non solo per lo sviluppo delle infrastrutture economiche e il mantenimento dell'ordine interno, ma anche per l'attuazione di politiche sociali.

La formazione dello Stato europeo del benessere, tuttavia, non può essere considerata esclusivamente come una reazione al problema della classe operaia dell'industria. La sua stretta connessione con lo sviluppo della democrazia di massa colloca infatti lo Stato del benessere in un contesto più ampio, in cui l'estensione dei diritti politici portò a una lotta democratica per una distribuzione più equa delle ricchezze materiali e del patrimonio culturale delle nazioni. In questa prospettiva lo Stato del benessere può essere inteso come compimento dello Stato nazionale, nella misura in cui i diritti civili e politici divennero un elemento essenziale delle opportunità di vita individuali e della legittimità politica.

3. Lo Stato liberale del benessere e le sue varianti

Poiché il moderno Stato del benessere è sorto in Europa nel periodo che precede la prima guerra mondiale, la sua formazione è strettamente legata allo sviluppo dello Stato nazionale democratico e della società industriale capitalistica. Tuttavia, la creazione di istituzioni assistenziali simili (sebbene non identiche) nei regimi fascisti e comunisti dopo la prima guerra mondiale, o anche nell'attuale Terzo Mondo (ad esempio negli Stati petroliferi islamici) ha dimostrato che non si tratta affatto di una costellazione uniforme, bensì di una costellazione storicamente specifica di elementi strutturali. Se si prescinde da questo fatto,

si possono formulare i tratti distintivi di un tipo fondamentale di 'Stato liberale del benessere'.

a) Capitalismo, democrazia di massa, Stato del benessere

Lo Stato nazionale, quale si è formato in Europa dopo il 1500, è un primo presupposto strutturale del suddetto tipo fondamentale. Sebbene anche altri sistemi politici abbiano previsto misure assistenziali in favore dei propri membri, è lo Stato nazionale che ha creato strutture specifiche a tale scopo. Esso si distingue per la sua relativa centralizzazione (rispetto a imperi o confederazioni), per la relativa differenziazione dei suoi apparati di governo rispetto ad altre organizzazioni (distinguendosi ad esempio da organismi di potere ierocratici) e per l'instaurazione di rapporti relativamente più diretti e più stretti tra centro politico e popolazione. Ciò comporta una progressiva esautorazione di strutture e livelli intermedi. (Un corrispondente ampliamento di funzioni della Comunità Europea investirebbe anche le strutture fondamentali degli Stati europei del benessere).

La società industriale costituisce un secondo presupposto strutturale. Sebbene anche società a economia agricola conoscessero istituzioni assistenziali (provvedimenti per aiutare i poveri, assicurazioni sul raccolto, ecc.), solo con la società industriale emerge la necessità di istituzioni assistenziali nuove e più ampie, in quanto la crescente divisione del lavoro, se da un lato comporta nuovi rischi e rafforza la mutua dipendenza, dall'altro indebolisce però gli antichi legami di solidarietà. Nello stesso tempo solo la società industriale, con la sua accresciuta capacità produttiva, crea i presupposti economici per la nascita del moderno Stato del benessere.Società industriale e Stato nazionale sono presupposti strutturali necessari ma niente affatto sufficienti per lo Stato liberale del benessere. Questo acquista la sua configurazione particolare solo in connessione con le istituzioni e le condizioni funzionali della democrazia di massa e dell'economia di mercato capitalistica, diventando in tal modo l'elemento strutturale di una formazione sociale specifica. Tale formazione si fonda su una tipica differenziazione e reintegrazione tra 'Stato' e 'società', analizzata da T. H. Marshall (v., 1964) con l'ausilio del suo concetto di cittadinanza.

Marshall distingue tre tipi di diritti fondamentali.

1. Diritti civili: "diritti necessari alla libertà individuale - libertà della persona, libertà di parola, di pensiero e di fede, il diritto di proprietà e di concludere contratti, e il diritto alla giustizia".

2. Diritti politici: "il diritto di partecipare all'esercizio del potere politico, come membro di un corpo investito di autorità politica o come elettore dei membri di tale corpo".

3. Diritti sociali: "l'insieme di diritti che va dal diritto a un minimo di benessere economico e alla sicurezza, al diritto di partecipare pienamente alla ricchezza sociale e di vivere la vita di un essere civile secondo gli standard prevalenti nella società".

Se in questa distinzione non si legge una successione storica, come ha fatto Marshall, ma una connessione strutturale, si ha il nucleo dello Stato liberale del benessere. I diritti sociali e le istituzioni dello Stato del benessere sono dunque strettamente legati ai diritti politici e alle istituzioni della democrazia di massa, sono un prodotto della democratizzazione e della competizione fra i partiti, della 'lotta di classe democratica'. Legati ai meccanismi della decisione maggioritaria, essi rispecchiano tendenze sia egualitarie che conservatrici. Nello stesso tempo, tuttavia, lo Stato del benessere contribuisce a una stabilizzazione della democrazia, in quanto riduce le disuguaglianze risultanti dalle strutture familiari e di classe, e diminuisce i rischi connessi con le modalità di produzione capitalistico-industriali. In questo modo, nonostante tutte le tensioni, lo Stato del benessere 'concilia' democrazia di massa e capitalismo, come ha messo in luce Marshall. Lo Stato liberale del benessere può essere visto come una socializzazione del consumo, non però della produzione, nonostante tutti i tentativi di influenzarne le condizioni generali. In questo senso la struttura e la dinamica evolutiva di questo tipo di Stato del benessere dipendono dall'autonomia interna, assicurata istituzionalmente, del processo economico e dall'apertura delle economie nazionali all'economia mondiale.

b) Tipologie e dimensioni delle varianti

Al di là di queste connessioni strutturali fondamentali, lo Stato liberale del benessere presenta naturalmente, dal punto di vista storico, varianti significative. I tentativi fatti finora di fornire una tipologia si basano sull'originaria distinzione di R. M. Titmuss (v., 1958 e 1974) fra tre modelli di politica sociale: 1) un residual welfare model, in cui la politica sociale interviene solo quando non funzionano 'canali naturali' (mercato, famiglia/parentela)

di soddisfacimento dei bisogni (ad esempio gli Stati Uniti); 2) un industrial-achievement-performance model, in cui la politica sociale si basa sul lavoro retribuito come fondamento primario del soddisfacimento dei bisogni, e corregge solo parzialmente il mercato (ad esempio la Germania); 3) un institutional-redistributive model, in cui le istituzioni assistenziali dello Stato, come parte integrante della società, assicurano prestazioni sociali in base ai bisogni, indipendentemente dal mercato (ad esempio la Gran Bretagna).Successivi tentativi di classificazione (v. Mishra, 1977; v. Korpi, 1982) riducono di solito questa tipologia a due tipi opposti di politica sociale, 'marginale' e 'istituzionale', che si distinguono fondamentalmente per il carattere prevalentemente selettivo o universalistico-egualitario dei programmi, ma anche per altre caratteristiche, come tipo ed estensione dei programmi medesimi, ammontare dei contributi, tipo di finanziamento o grado di redistributività.Queste tipologie hanno per lo più tre difetti: a) non operano una distinzione sufficientemente chiara tra modelli normativi, tipi ideali e casi storici; b) non distinguono tra programmi politico-sociali, che possono avere caratteristiche molto diverse; c) implicano uno sviluppo evolutivo secondo il quale i diversi tipi o sono 'stadi intermedi' o 'casi anomali'.

Per lungo tempo le ricerche tipologiche si sono orientate verso l'Inghilterra, la Scandinavia e la Germania. Solo lo studio dello Stato italiano del benessere (v. Ascoli, 1984) ha richiamato l'attenzione su nuovi aspetti, e ha suggerito la definizione di un 'modello particolaristico-clientelare', nel quale i partiti politici si servono di istituzioni pubbliche per favorire gli interessi delle loro clientele. Ma prima di tentare di delineare nuove tipologie, sembra importante distinguere le dimensioni principali delle varianti dello Stato del benessere, per arrivare poi a definire modelli tipico-ideali o tipologie empiriche di casi storici.Tre dimensioni risultano essenziali nella determinazione delle varianti: 1) la misura in cui lo Stato (centrale) 'penetra' le istituzioni assistenziali, ossia il grado di 'statalità' dello Stato del benessere, che definisce il margine di azione di associazioni intermedie (soprattutto Chiese e sindacati, ma anche partiti); 2) la misura in cui le istituzioni assistenziali si fondano su diritti sociali universali o rispecchiano differenziazioni sociali, ossia il grado di 'frammentazione' o di 'integrazione' dello Stato del benessere, che definisce il potenziale di conflittualità e di mutamento; 3) il grado di espansione e diversificazione delle istituzioni assistenziali, ossia la misura in cui tali istituzioni si fanno carico di

prestazioni che altrimenti dovrebbero essere assicurate dalle famiglie e da associazioni private, nell'ambito del mercato.

4. Gli Stati europei del benessere nel processo di formazione degli Stati e delle nazioni

Molte delle attuali differenze nel grado di penetrazione statale e di integrazione istituzionale degli Stati europei del benessere esistevano in una fase precedente di sviluppo, spesso già anteriormente alla prima guerra mondiale. Queste differenze, dal canto loro, derivano da diversità nelle strutture statali e storico-sociali, formatesi nel corso di precedenti processi politici di sviluppo.Stein Rokkan (v., 1970; v. Rokkan e altri, 1987) ha definito la formazione dello Stato del benessere come uno dei seguenti quattro processi fondamentali di sviluppo.

1. 'Formazione degli Stati' stricto sensu: unificazione a livello delle élites e creazione di istituzioni per la mobilitazione delle risorse, la difesa e l'ordine interno.

2. 'Formazione delle nazioni': integrazione di strati più ampi della popolazione nel sistema politico tramite gli obblighi di leva, la scuola obbligatoria e i mass media.

3. 'Partecipazione': accresciuta partecipazione delle masse alla vita politica, introduzione dei diritti politici e sviluppo della democrazia di massa.

4. 'Redistribuzione': ampliamento dei servizi pubblici e del sistema delle assicurazioni sociali; introduzione di diritti sociali e sviluppo dello Stato del benessere.

a) Strutture dicotomiche e integrazione istituzionale

Rokkan distingue cinque dicotomie, che in base al loro baricentro possono essere associate a periodi critici della storia europea (v. tab. I).Le prime due dicotomie sono scaturite da conflitti nel processo di formazione delle nazioni. Nei paesi che hanno raggiunto relativamente presto l'indipendenza nazionale, l'epoca della Riforma e della Controriforma ha rappresentato il primo culmine del conflitto tra centro e periferia, che riguardava essenzialmente il consolidamento dello Stato territoriale e la sua identità etnico-linguistica e religiosa. La mobilitazione politica sull'onda della Rivoluzione francese poneva in primo

piano il conflitto tra Stato e Chiesa, soprattutto per quel che riguardava il controllo dell'istruzione. La rivoluzione industriale ha determinato parimenti due diverse dicotomie, incentrate su due elementi distinti, il mercato dei beni e quello del lavoro; la prima di tali dicotomie, ossia il conflitto tra contadini-proprietari terrieri e borghesia cittadina in ascesa ha cominciato a delinearsi con l'espansione del commercio mondiale e della produzione industriale nel XIX secolo.

Secondo Rokkan sono soprattutto queste tre dicotomie, il loro carattere e la loro configurazione, a spiegare le differenze principali dei sistemi partitici odierni, che si sono formati durante il processo di democratizzazione e si sono consolidati dopo la prima guerra mondiale con il suffragio universale. Ciò vale in particolare per la formazione di partiti cattolici popolari nelle regioni meridionali e di partiti di agricoltori in Scandinavia. Il cattolicesimo politicamente organizzato ha improntato in misura assai notevole la struttura dello Stato del benessere in generale e i servizi sociali in particolare, mentre i contadini politicamente organizzati hanno influenzato fortemente lo sviluppo dei trasferimenti sociali.

La quarta dicotomia, tra le masse lavoratrici e le classi proprietarie, ha avuto piuttosto conseguenze unificanti, in quanto durante il processo di industrializzazione sono sorti partiti operai in tutti i paesi. In questo senso anche la 'questione operaia' ha contribuito a standardizzare gli Stati europei del benessere. Nello stesso tempo, però, per le loro divergenti modalità di sviluppo, le differenze di forza e di coesione del movimento dei lavoratori hanno avuto un ruolo essenziale, soprattutto le divisioni all'interno del movimento operaio manifestatesi già anteriormente alla prima guerra mondiale, ma venute pienamente alla luce solo con la Rivoluzione russa del 1917.In base al modello di Rokkan le dicotomie socioculturali nel processo di formazione degli Stati e delle nazioni vanno distinte dalle dicotomie socioeconomiche del processo di industrializzazione. Poiché d'altro canto lo Stato nazionale europeo ha ridotto l'eterogeneità religiosa ed etnico-linguistica, esso ha relativizzato (in confronto ad altre regioni del mondo) il significato delle dicotomie socioculturali per lo sviluppo dello Stato del benessere. Queste continuano tuttavia ad avere un ruolo, soprattutto per quel che riguarda lo sviluppo di istituzioni nazionali comuni e di diritti sociali universali nel campo dei servizi sociali. Un esempio estremo è rappresentato dall'Olanda, dove la divisione confessionale è rispecchiata da uno 'Stato segmentato del benessere', come elemento di una articolazione sociale più generale. Quando la

segmentazione culturale si connette ad accentuate divisioni di classe, si può parlare di un tipo di Stato del benessere 'non integrato'.

Le dicotomie socioeconomiche hanno improntato strutturalmente molte istituzioni dello Stato del benessere; ciò vale soprattutto per la struttura particolaristica o universalistica del sistema delle assicurazioni sociali.Così l'introduzione di un sistema di trasferimento nazionale unitario nei Paesi Scandinavi risale principalmente a un compromesso di classe tra gli operai delle fabbriche e la classe dei contadini, in un periodo in cui il settore agricolo era di gran lunga più consistente di quello industriale. Questi paesi costituiscono un esempio di un tipo 'integrato' di Stato del benessere.

Un'eccezione a questo riguardo è rappresentata dall'istituzione in Inghilterra di un sistema unitario ed egualitario di previdenza sociale (e di un'assistenza sanitaria nazionale), durante e subito dopo la seconda guerra mondiale (secondo le indicazioni di Beveridge del 1942). Decisive in proposito furono senza dubbio la situazione bellica e la necessità di un consenso nazionale. Nello stesso tempo, però, in quell'epoca già il 90% della popolazione attiva aveva un lavoro dipendente, con una differenza di status tra operai e impiegati relativamente inferiore rispetto, ad esempio, alla Germania.Il sistema bismarckiano delle assicurazioni sociali era diretto infatti quasi esclusivamente agli operai delle fabbriche. All'inizio del secolo furono istituiti sistemi assicurativi differenti per gli impiegati, e in seguito anche per altri gruppi professionali. In questo modo fu bloccata la strada verso un sistema nazionale unitario. La maggior parte degli altri paesi europei seguì uno sviluppo analogo, e rientrano tutti nel tipo dello Stato 'segmentato' del benessere.

b) Penetrazione statale e corporativismo

Il grado di frammentazione/segmentazione o di integrazione delle istituzioni dello Stato del benessere deve essere distinto dal grado di penetrazione statale (centrale), anche se sussistono relazioni tipiche tra le due dimensioni. Quando gli Stati del benessere cominciarono a svilupparsi, verso la fine del XIX secolo, trovarono una molteplicità di istituzioni preesistenti nei vari settori, facenti capo soprattutto alle Chiese e al movimento operaio, le due principali organizzazioni di massa. Alcune di tali istituzioni restarono 'private', molte però furono in seguito sovvenzionate dallo Stato, e quindi sottoposte a controllo, per essere infine il più delle volte integrate o trasformate in istituzioni pubbliche.

Una delle questioni decisive al riguardo fu la misura in cui alle Chiese e alle organizzazioni operaie (soprattutto sindacali) furono riconosciuti o concessi diritti di partecipazione corporativa in queste istituzioni.

Durante il Medioevo la Chiesa romana aveva dappertutto responsabilità essenziali nell'assistenza ai poveri e agli infermi e nel campo dell'istruzione. A partire dalla Riforma, però, in Europa si svilupparono modelli differenziati. La rottura con la Chiesa romana portò a una certa fusione tra potere religioso e secolare negli Stati del Nord, soprattutto nelle monarchie luterane. Le proprietà delle chiese e dei monasteri furono confiscate e il clero fu incorporato nella burocrazia dello Stato territoriale. In questo modo poté svilupparsi assai presto nel Nord l'idea di provvedimenti assistenziali legittimati dallo Stato.Nel Sud cattolico, invece, la Chiesa conservò proprie istituzioni assistenziali sino al XX secolo, ostacolando in tal modo lo sviluppo di uno Stato nazionale del benessere. Queste istituzioni, importanti per la socializzazione e il controllo sociale della popolazione, erano bensì sottoposte agli attacchi di élites nazionali secolarizzate, ma con esiti assai diversi. Di solito queste istituzioni assistenziali furono sovvenzionate in misura crescente dallo Stato, senza essere sottoposte a effettivi controlli. Se esse rimasero autonome anche dopo le prime fasi della democratizzazione, furono non di rado utilizzate dai partiti politici per assicurarsi l'appoggio di determinate clientele. Sebbene tra paesi cattolici e protestanti non sussista alcuna netta dicotomia per quel che riguarda la 'statalità' dello Stato del benessere (e vi è del resto anche l'importante categoria dei paesi religiosamente eterogenei), tuttavia in generale la Chiesa cattolica sostenne con successo il 'principio di sussidiarità', secondo il quale la priorità spetta a gruppi e istituzioni prestatali. Pertanto nei paesi cattolici un'assistenza di tipo pubblico ai poveri poté svilupparsi solo assai più tardi. Lo stesso vale per altre istituzioni assistenziali. Solo nel campo della politica del reddito familiare questi paesi furono in genere dei precursori.

Nella misura in cui vi fu un'integrazione tra istituzioni assistenziali religiose e statali, la Chiesa divenne uno degli elementi portanti dello Stato 'corporativo' del benessere soprattutto nell'ambito dei servizi sociali. L'altro elemento portante derivò dal movimento operaio. In molti paesi europei furono in primo luogo i sindacati, e non lo Stato, a creare sistemi di mutua assicurazione (per disoccupazione, malattia, invalidità, morte) e di collocamento. Nel corso del loro sviluppo tali istituzioni ebbero bensì sovvenzioni statali, ma si trasformarono in istituzioni pubbliche in misura assai diversa. Così, soprattutto in

Scandinavia, le organizzazioni sindacali conservarono il controllo su queste istituzioni sino a epoca recentissima.Le differenze tra i paesi europei nella rappresentanza corporativa delle organizzazioni sindacali sono in generale assai complesse. Un fattore iniziale di esse risiede nelle differenti reazioni al declino delle associazioni corporative durante il processo di industrializzazione e nella conseguente necessità di nuove regolamentazioni (libertà di associazione e di unione tra lavoratori). Reinhard Bendix (v., 1964) ha distinto tre tipi di reazioni: 1) un tipo tradizionale, in cui le antiche organizzazioni artigiane furono ampiamente conservate (Paesi Scandinavi, Svizzera); 2) un tipo autoritario, in cui la libertà di associazione e di unione tra lavoratori fu repressa (Prussia, Austria); 3) un tipo liberale, in cui la libertà di associazione fu conservata, ma non fu concesso il diritto di unione tra lavoratori (Inghilterra).

Strutture corporative poterono svilupparsi sia dal tentativo dei regimi autoritari di servirsi delle organizzazioni sindacali per scopi statali, sia dallo sforzo di queste ultime di utilizzare mezzi statali per i loro scopi particolari. In linea di principio le possibilità in questo senso erano maggiori nei primi due tipi che non nel tipo liberale. Lo sviluppo concreto dipese tuttavia da una molteplicità di fattori: 1) dal legame dei sindacati con i partiti operai e dalla loro partecipazione al governo; 2) dal sistema sindacale, dal suo grado di organizzazione e centralizzazione; 3) dalla struttura delle stesse istituzioni dello Stato del benessere, dove le possibilità di rappresentanza corporativa erano maggiori nel caso delle assicurazioni sociali.

5. Stato del benessere e sviluppo sociale

Il moderno Stato del benessere deve essere considerato nella sua connessione con lo sviluppo dello Stato nazionale. Ciò vale sia per le origini delle sue strutture attuali, sia per il mutamento di struttura e funzioni dello Stato nazionale, che ha determinato dappertutto una cancellazione dei confini tra Stato e società. Nello stesso tempo, però, lo sviluppo degli Stati del benessere può essere compreso solo se lo si considera anche in relazione ai cambiamenti nella struttura delle società europee, vale a dire soprattutto in relazione al mutamento delle loro strutture di classe.

a) Strutture di classe e Stato del benessere

Sebbene le origini dell'ordinamento economico capitalistico risalgano assai più addietro nel tempo, tuttavia solo l'industrializzazione ha spazzato via i resti della società dei ceti, creando in Europa le società divise in classi. Con l'estensione del suffragio e l'espansione dello Stato del benessere i principî della strutturazione in classi di queste società sono poi di nuovo mutati in modo essenziale.

Secondo la concezione di Max Weber (v., 1922), la 'struttura di classe' designa una struttura specifica della diseguaglianza, in cui le opportunità di vita dei membri di una società dipendono dalla loro situazione di mercato (direttamente per la popolazione attiva, indirettamente per gli altri membri familiari).Con 'opportunità di vita' Weber intende soprattutto le possibilità di sostentamento tramite beni e servizi sociali, ma poi anche 'la condizione di vita esteriore' e 'il destino della vita interiore'. La condizione di classe è determinata dal mercato, e quanto più quest'ultimo determina le opportunità di vita, tanto più una società è divisa in classi.

Per Weber, se la formazione delle classi poteva essere legata anche all'estensione del mercato dei beni e di quello monetario, tuttavia fu decisivo in proposito il costituirsi nell'età moderna di mercati 'liberi' del lavoro, in incessante espansione a partire dalla rivoluzione industriale. Con ciò venne a crearsi una nuova classe di persone, le cui opportunità di vita dipendevano fondamentalmente dalla possibilità di utilizzare la propria forza-lavoro in un libero mercato del lavoro.

La nascita del moderno Stato del benessere in Europa va vista innanzitutto in connessione coi problemi di questa classe: legislazione sulle fabbriche, legislazione in materia sindacale e di sicurezza sociale costituiscono in questo senso un tutto unitario. All'inizio si ebbe la regolamentazione del lavoro minorile e femminile e quella dell'orario di lavoro, con la legge inglese delle dieci ore del 1847 come famoso punto di partenza. Anche i sistemi di assicurazione sociale si svilupparono innanzitutto dal problema del lavoro nelle fabbriche. Alla base di tali sistemi vi fu dappertutto l'istituzione di assicurazioni contro gli infortuni (nelle fabbriche), e la maggior parte dei sistemi di assicurazione che si svilupparono più tardi - contro malattia, invalidità, anzianità e morte - originariamente erano circoscritti in quasi tutti i paesi agli operai delle fabbriche.

Grazie a questi sviluppi furono migliorate le condizioni di lavoro, si ridusse la necessità di un'utilizzazione immediata della forza-lavoro e si attenuò la dipendenza dai datori di lavoro.

Un progresso fondamentale nel corso di questo processo si ebbe peraltro solo molto più tardi, con l'introduzione di un'assicurazione contro la disoccupazione e con lo sviluppo di strumenti alternativi nell'ambito di una politica del mercato del lavoro, quali la riqualificazione professionale retribuita, i lavori pubblici e altre misure occupazionali. Un ulteriore progresso si ebbe con la rapida espansione del pubblico impiego grazie agli Stati del benessere durante gli anni sessanta e settanta.Max Weber ha operato una distinzione tra 'classi possidenti', la cui condizione di classe è determinata fondamentalmente da differenze patrimoniali, e 'classi acquisitive', la cui condizione di classe è determinata principalmente dalle possibilità di accedere al mercato dei beni e dei servizi. Con il suo crescente intervento lo Stato influenza in linea di principio le opportunità di vita di tutte le classi (per quel che riguarda sia la proprietà che il reddito, sia il mercato del lavoro che quello dei beni). In base al suo sviluppo storico, tuttavia, il concetto di Stato del benessere risulta legato soprattutto ai provvedimenti in favore dei lavoratori dipendenti, la cui condizione di classe è contrassegnata tendenzialmente da mancanza di proprietà e scarsa qualificazione. Pertanto non rientrano nella definizione tradizionale di Stato del benessere provvedimenti equivalenti a un'assicurazione sul reddito, come ad esempio un sostegno ai prezzi dei prodotti agricoli o una monopolizzazione appoggiata dallo Stato delle opportunità di guadagno in molte 'libere professioni'. Un'analisi completa dell'influenza politica sulle condizioni di vita della popolazione in rapporto alla struttura di classe della società dovrebbe tener conto anche di tali aspetti.

Secondo la definizione di Weber, le classi sono dapprima solo categorie di persone che si trovano in analoghe condizioni. Esse diventano un 'fenomeno di ripartizione del potere' all'interno delle società solo attraverso molteplici processi, quali la mobilità sociale, la delimitazione della circolazione sociale, la mobilitazione e l'organizzazione politica. In questo contesto lo sviluppo dello Stato del benessere va visto come un elemento centrale nella istituzionalizzazione dei rapporti di classe. Ciò vale sia per la legislazione sull'orario e la tutela del lavoro, sia per la regolamentazione dei rapporti di lavoro, la sovvenzione e la regolamentazione delle mutue assicurazioni, sia infine per l'assistenza pubblica e i sistemi di sicurezza sociale.Nonostante tutte le differenze nello svolgimento storico e nelle strutture istituzionali, l'espansione generale dello Stato del benessere deve essere considerata una funzione del mutamento della struttura sociale. Questo vale in particolare per l'aumento del lavoro salariato. Già intorno al 1910 in Europa una media di oltre il 60% della popolazione

attiva aveva un lavoro dipendente, e questa percentuale è cresciuta sino a superare oggi l'80%. Decisivo è stato l'incremento del lavoro dipendente al di fuori dell'agricoltura. La tab. II mostra in cifre l'incremento relativo dell'occupazione nei settori secondario e terziario nell'Europa occidentale.

La tabella mostra sia la generalità della tendenza che la grande diversità nelle condizioni di partenza. Con l'incremento generale dell'occupazione nei settori secondario e terziario (nelle condizioni della democrazia di massa) si è accresciuto il peso politico dei lavoratori dipendenti e nello stesso tempo è diminuito il numero di quelli indipendenti, tradizionali oppositori dello Stato del benessere. Questo è essenziale per spiegare la crescita generale. Allo stesso tempo, però, nelle istituzioni dello Stato del benessere si sono riflesse le differenze originarie nelle strutture di classe, con la mediazione del sistema dei partiti. Ciò riguarda il rapporto tra popolazione delle città e quella delle campagne, le differenziazioni interne alla classe lavoratrice, il rapporto tra operai e impiegati nonché quello tra impiego pubblico e privato.

Lo sviluppo dello Stato del benessere è stato in passato strettamente connesso all'industrializzazione e alla classe operaia, e ciò ha improntato anche il carattere delle sue istituzioni. La sua evoluzione ulteriore dipenderà perciò dal significato che assumeranno per tali istituzioni l'espansione del settore dei servizi e l'ascesa dei nuovi ceti medi.

b) Uguaglianza e sicurezza

Con l'espansione dello Stato del benessere non muta solamente la disuguaglianza delle opportunità di vita della popolazione, ma si trasformano anche i principî in base ai quali è strutturata tale disuguaglianza. Le società perdono il loro carattere di classe nel senso e nella misura in cui le opportunità di vita diventano indipendenti dal mercato e subordinate a un processo di decisione politica. Questo vale in particolare per quei diritti sociali che derivano dall'appartenenza a una nazione, e dunque non più dall'appartenenza a una classe.Tuttavia solo pochi dei diritti sociali sono diritti civili in senso stretto. Questi si trovano soprattutto nei campi dell'istruzione e della sicurezza sociale, e rappresentano un elemento sia precoce che relativamente tardo nello sviluppo dello Stato del benessere. In entrambi i campi i diritti sono strettamente legati agli obblighi: il diritto all'istruzione all'obbligo scolastico, il diritto alla sicurezza sociale agli obblighi assicurativi e fiscali. L'introduzione dell'obbligo

scolastico come presupposto di un diritto universale all'istruzione precede lo sviluppo delle assicurazioni sociali praticamente in tutti i paesi. In alcuni, come la Prussia e l'Austria, la scuola obbligatoria fu istituita molto prima dell'industrializzazione, mentre in altri (come ad esempio l'Inghilterra) la battaglia per un sistema scolastico pubblico si ebbe molto più tardi e fu legata alla 'questione sociale' in senso stretto. Questo spiega perché in tali paesi la politica relativa all'istruzione rientri nel quadro della politica sociale. D'altro canto, tentativi di estendere i diritti derivanti dalla cittadinanza anche al campo dell'istruzione secondaria si sono avuti in Europa solo a partire dagli anni cinquanta, e in seguito in modo più intenso anche negli anni sessanta, mentre negli Stati Uniti si è arrivati a creare un sistema di istruzione secondaria esteso e decentrato già dopo la prima guerra mondiale. Ciò che sino a oggi ha distinto gli Stati Uniti dai paesi europei è la combinazione tra espansione precoce del sistema d'istruzione e ampliamento più lento della sicurezza sociale.In quest'ultimo settore, tuttavia, lo sviluppo di diritti sociali universali è un fenomeno relativamente tardo. Sebbene già nel 1891 in Danimarca fosse stato introdotto un sistema pensionistico generale finanziato mediante tasse, la corresponsione delle pensioni rimase legata alla dimostrazione di uno stato di indigenza.

Sistemi analoghi furono introdotti in Inghilterra nel 1908, in Svezia nel 1911, in Norvegia nel 1936 e in Finlandia nel 1937. Sistemi pensionistici moderni, fondati esclusivamente sul possesso della cittadinanza, si ebbero invece solo più tardi, cominciando con le riforme Beveridge in Inghilterra durante la seconda guerra mondiale, seguite dalla Svezia e più tardi anche dagli altri Paesi Scandinavi. Negli altri paesi il processo che portò alla creazione di diritti sociali in questo campo durò ancora più a lungo, e in parte non si è ancora concluso. Esso è il risultato di una progressiva estensione del sistema, dai lavoratori dipendenti a quelli autonomi, dalla popolazione attiva a quella inattiva.

Se l'istituzionalizzazione di diritti sociali universali è limitata, ancor più limitato risulta il processo verso un'ulteriore eguaglianza attraverso provvedimenti di redistribuzione da parte dello Stato. Così, nel campo dell'istruzione, la spesa pubblica per le scuole di livello superiore è in gran parte regressiva. Nel campo della sicurezza sociale, il sistema pensionistico finanziato dalle tasse ha effetti di redistribuzione nella misura in cui il sistema fiscale stesso è progressivo. Gli altri sistemi di assicurazione, per contro, hanno effetti redistributivi essenzialmente orizzontali, anche se di solito comportano anche elementi egualitari. Gran parte dei provvedimenti sociali (soprattutto l'organizzazione sanitaria e gli

alloggi) hanno mostrato per lo più un'incidenza regressiva.La riduzione delle disuguaglianze originate dalle strutture familiari e di classe costituiva sicuramente uno degli scopi nello sviluppo dello Stato del benessere, ma non l'unico e (sicuramente) non il principale. La sicurezza è l'altro scopo fondamentale, e sicurezza ed eguaglianza sono per un certo verso in contrasto, poiché sicurezza significa anche mantenimento delle rispettive condizioni di vita, che sono disuguali.

Se si fa astrazione dalle istituzioni concrete, eguaglianza e sicurezza possono essere intese come dimensioni dell'intervento statale in quanto prodotto del processo di differenziazione sociale fondamentale. Questo processo ha determinato una maggiore dipendenza delle antiche comunità fondate sulla solidarietà e le ha indebolite. Pertanto la tutela delle condizioni di vita è diventata un compito di unità sociali più vaste. La differenziazione sociale ha prodotto nel contempo un processo di individualizzazione attraverso il quale anche la parità di opportunità individuali, oltre alla sicurezza, è diventata il fondamento di legittimazione delle società moderne.

Sicurezza materiale e opportunità di sviluppo individuali costituiscono i due punti di riferimento basilari della politica sociale. Sotto questo profilo, nel tentativo di radicare istituzionalmente un'eguaglianza di fondo tra tutti i cittadini di uno Stato, liberalismo e socialismo si incontrano. (Il cattolicesimo come terza forza, per contro, si è sempre più interessato alla salvaguardia delle comunità fondate sulla solidarietà). Essi differiscono d'altro canto nell'orientamento della politica sociale, redistributivo ovvero meritocratico. Elementi meritocratici ricorrono soprattutto nel legame dei sistemi di sicurezza sociale con la professionalità e il reddito, e con l'istruzione superiore, ma anche in altri ambiti della politica sociale, come ad esempio quello degli alloggi. Elementi egualitari, ossia provvedimenti orientati alla redistribuzione, sono presenti in tutti i campi della politica sociale, anche se il loro nucleo è costituito dal sistema fiscale.

6. La crescita progressiva della spesa sociale

Lo 'Stato borghese' come tipo ideale era contraddistinto da un'unificazione giuridica del territorio, da una netta separazione tra Stato e società, da un'amministrazione pubblica impersonale, da una parlamentarizzazione del governo e da una limitata attività dello Stato,

il cui fulcro era costituito dall'assicurazione dell'ordine interno e della sicurezza esterna. Lo Stato del benessere, al confronto, rappresentava un significativo ampliamento dei compiti dello Stato, connesso a un mutamento strutturale e funzionale.

Il mutamento strutturale si manifestò in uno spostamento dei confini tra Stato e società e in un cambiamento nel carattere della burocrazia statale, in conseguenza dei nuovi compiti nell'ambito del sostegno all'economia e del benessere sociale, a cominciare dallo sviluppo del sistema pubblico dei trasporti e delle comunicazioni, nonché delle scuole pubbliche.Già alla fine del secolo scorso l'economista Adolf Wagner postulava la 'legge' di un aumento a lungo termine delle spese pubbliche quale conseguenza necessaria dei mutamenti funzionali dello Stato. Di fatto tale aumento cominciò a cavallo tra i due secoli, dopo una lunga fase di stagnazione nel corso del XIX secolo (v. tab. III). Se intorno al 1910 gli Stati europei utilizzavano solo il 10-15% del prodotto sociale, questa percentuale nel 1930 raggiungeva già il 15-25%. Dopo la seconda guerra mondiale la quota dello Stato ebbe un incremento ancora più rapido, raggiungendo il 25-35% intorno al 1950 e il 45-60% verso il 1980. Questo relativo aumento a lungo termine della spesa pubblica era essenzialmente una conseguenza dell'incremento delle spese sociali, specialmente del potenziamento della sicurezza sociale. Se si prescinde dalle differenze tra i vari paesi, dopo un avvio piuttosto modesto questo potenziamento risultò straordinariamente continuo, e con una palese accelerazione a partire dai primi anni sessanta.

Verso la fine del secolo dodici paesi europei avevano un'assicurazione contro gli infortuni che abbracciava in media il 20% della popolazione attiva; sette paesi avevano un'assicurazione contro le malattie che abbracciava in media il 17% dei lavoratori; solo la Germania aveva un'assicurazione obbligatoria contro vecchiaia e invalidità; altri paesi avevano sistemi molto più circoscritti. In nessun paese era ancora prevista un'assicurazione contro la disoccupazione. Da allora l'espansione è stata continua, sia per quel che riguarda la copertura dei rischi sia per l'allargamento a diversi strati della popolazione. Né le guerre mondiali né la crisi economica degli anni trenta riuscirono a ostacolare in modo significativo questo processo generale. All'inizio degli anni trenta circa la metà della popolazione attiva era tutelata contro la perdita del reddito a causa di infortuni, malattia, invalidità o vecchiaia, ma non più del 20% contro la perdita del reddito a causa della disoccupazione. Verso la metà degli anni settanta, la media della popolazione attiva tutelata

contro la mancanza di reddito per vecchiaia, invalidità e malattia superava il 90%, l'88% per i casi di infortunio e il 60% per la disoccupazione.

Si può asserire in generale che l'estensione dei programmi di assicurazione sociale si connetteva dappertutto con l'aumento sia assoluto che relativo delle spese pubbliche. Verso il 1930 le spese per le assicurazioni sociali ammontavano con tutta probabilità a meno del 3% del prodotto sociale (v. Alber, 1982). Verso il 1950 raggiunsero il 5%, nel 1960 il 7% e nel 1974 il 13%. Se si considera un quadro più ampio delle spese per la sicurezza sociale (che comprenda tutti i programmi di assicurazione sul reddito e di assistenza sanitaria pubblica), la crescita relativa risulta ancora più chiara: misurata in punti percentuali essa ha avuto un'accelerazione dello 0,9 tra il 1950 e il 1955, dell'1,4 nel 1955-1960, di oltre l'1,8 nel 1960-1965, del 2,4 nel 1965-1970, e ha raggiunto il 3,4 nel 1970-1974. Buona parte della crescita relativa e del suo ritmo accelerato era riconducibile all'aumento delle spese per le pensioni e la sanità, la cui quota relativa all'interno delle spese generali per la sicurezza sociale aumentò da una media di un quarto (1954) sino a circa un terzo (1974). Se consideriamo infine il quadro complessivo delle spese sociali (comprese le spese per l'istruzione e gli alloggi), la crescita dello Stato del benessere è ancora più evidente. Verso il 1950 nella maggior parte dei paesi europei le spese sociali ammontavano al 10-15% del PIL; nel 1980 raggiungevano anche il 40%; tra il 1960 e il 1980 la quota media per i provvedimenti sociali raddoppiava passando dal 15 al 30%, con uno sviluppo che è proseguito ininterrotto per tutti gli anni settanta (v. tab. IV).

7. Crisi dello Stato del benessere

Con le difficoltà dell'economia mondiale provocate dalle due crisi petrolifere del 1973 e del 1979 lo Stato liberale del benessere è entrato in una nuova fase critica di sviluppo. Sul carattere di questa crisi non si è raggiunta sino a oggi nessuna visione unitaria. Così non è ancora chiaro se essa rappresenti principalmente una conseguenza della crisi dell'economia mondiale degli anni settanta oppure se quest'ultima non abbia fatto altro che far venire a galla problemi di sviluppo già presenti a livello profondo; se le reazioni ai problemi di sviluppo dello Stato del benessere siano in primo luogo una conseguenza di spostamenti del

potere politico, o di mutamenti fondamentali della struttura sociale; se lo Stato del benessere sia entrato in una fase storica di regresso oppure in una fase di rinnovamento istituzionale.

Per quanto poco queste questioni fondamentali appaiano risolte, una cosa è però chiara: il periodo di massima espansione dello Stato occidentale del benessere coincide con 'l'età d'oro del capitalismo', il quale, con una straordinaria crescita economica, ha consentito un relativo ampliamento del settore statale. Questa situazione è radicalmente mutata a partire dalla crisi dell'economia mondiale degli anni settanta. Anche se in seguito l'economia mondiale ha avuto una ripresa e l'inflazione è stata arginata, due problemi fondamentali sono rimasti irrisolti: la disoccupazione di massa e il deficit dei bilanci pubblici.

La disoccupazione come fenomeno di massa era andata progressivamente scomparendo verso la metà degli anni cinquanta, e non aveva più alcuna incidenza nella fase di espansione degli Stati del benessere occidentali. L'aumento della disoccupazione dopo il 1973 colse pertanto gli Stati del benessere del tutto impreparati. Il ripresentarsi della disoccupazione di massa è senza dubbio in primo luogo una conseguenza del rallentamento della crescita e di adattamenti strutturali condizionati dalla tecnologia. Vi sono però anche fattori specifici che conferiscono un carattere peculiare alla disoccupazione attuale: rispetto alla crisi economica mondiale degli anni trenta si tratta prevalentemente di una disoccupazione giovanile e femminile. Ciò si spiega con il combinarsi di un incremento della natalità, tra la seconda metà degli anni cinquanta e la prima metà degli anni sessanta, con un'espansione generale dell'istruzione dall'inizio degli anni sessanta e una crescente presenza femminile nel mondo del lavoro a partire dalla fine degli anni sessanta. Questi fattori hanno determinato l'affluenza di un maggior numero di giovani, di persone istruite e di donne sul mercato del lavoro, in un periodo in cui la crisi economica, soprattutto nell'industria, falcidiava posti di lavoro, e la crisi dei bilanci pubblici rendeva difficile proseguire la precedente espansione del settore pubblico.

La crisi dei bilanci pubblici è soprattutto una conseguenza del rallentamento della crescita economica e della disoccupazione di massa, che hanno determinato una diminuzione delle entrate e un'impennata delle spese. Oltre a ciò, tuttavia, vi sono gli effetti delle tendenze espansive dello Stato del benessere, soprattutto i costi crescenti dell'organizzazione sanitaria e l'aumento delle spese nel settore delle pensioni. Questo ha determinato un deficit strutturale dei bilanci pubblici e delle assicurazioni sociali, che pone i governi di fronte all'alternativa tra aumento delle entrate o riduzione dei servizi sociali. Quasi tutti i governi,

perlomeno all'inizio, hanno preso la via dell'indebitamento, che tuttavia nel migliore dei casi costituisce solo una soluzione a medio termine.

Solo pochi governi sono stati in grado di limitare lo squilibrio del bilancio attraverso un aumento delle entrate. Una tale politica si scontrava non solo con la necessità economico-politica di incrementare la crescita, ma anche con una opposizione sempre maggiore dei contribuenti. Le rivolte contro le tasse, verificatesi in Danimarca e in California, non si sono più ripetute, ma a tal proposito è da rimarcare che dal XVIII secolo erano scomparse in Europa forme di rivolta fiscale, e che la diffusione delle varie forme di elusione ed evasione del fisco ne rappresenta l'equivalente funzionale.

È rimasta solo la strada di un taglio dei servizi sociali, che è stata seguita da quasi tutti i paesi, sia pure in diversa misura. E tuttavia non si può parlare di uno smantellamento dello Stato del benessere. Tranne poche eccezioni, i servizi sociali non sono regrediti al livello in cui si trovavano anteriormente alla prima crisi petrolifera, e d'altra parte in molti paesi i tagli effettuati non sono stati sufficienti a eliminare il deficit strutturale del bilancio. Questo vale anche per i governi Thatcher (1979-1990) e Reagan (19801988), che hanno eretto lo smantellamento dello Stato del benessere a programma politico (v. Rein e altri, 1987, cap. 9). La crisi dello Stato del benessere rappresenta dunque in primo luogo un problema economico (disoccupazione, deficit pubblico) e in secondo luogo un problema politico (opposizione all'aumento delle entrate e/o alla riduzione dei servizi sociali). La questione decisiva, tuttavia, è se dietro tutto ciò vi sia anche una crisi di legittimazione dello Stato del benessere. A questo proposito occorre distinguere tra il consenso o il dissenso articolato delle élites e l'approvazione o il rifiuto diffusi della popolazione.

La grande fase espansiva dello Stato del benessere era contraddistinta da un consenso politico relativamente vasto, spesso designato come 'socialdemocratico', sebbene andasse al di là di questo orientamento politico in senso stretto. Tale consenso si basava sull'idea di una connessione funzionale tra Stato da un lato e mercato e società dall'altro, e sulla convinzione di principio che lo Stato del benessere potesse 'conciliare' capitalismo e democrazia. La funzione essenziale della programmazione statale quale piecemeal social engineering era indicata nella correzione delle disfunzioni del mercato, nel senso di garantire i bisogni fondamentali e raggiungere una maggiore eguaglianza attraverso la redistribuzione. Le critiche allo Stato del benessere, che già da tempo venivano mosse sia da destra che da sinistra, rimasero a lungo politicamente irrilevanti. Le critiche da sinistra si rivolgevano

principalmente al fatto che gli Stati del benessere non soddisfacevano gli scopi che si proponevano. Così la miseria fu riscoperta come fenomeno delle società industriali avanzate negli anni sessanta, e l'efficacia della redistribuzione operata dallo Stato fu messa in discussione. Dalla fine degli anni sessanta prese consistenza la critica neomarxista allo Stato del benessere, che veniva interpretato come elemento di uno sviluppo capitalistico contrassegnato da un crescente contrasto tra accumulazione e legittimazione (v. O'Connor, 1973; v. Gough, 1979; v. Offe, 1984).

Rispetto ai sostenitori 'socialdemocratici' dello Stato del benessere, i critici di destra (con Hayek e Friedman quali maggiori rappresentanti) misero l'accento sin dall'inizio sulle conseguenze negative dell'espansione statale per la stabilità e la crescita economiche. Al posto del concetto di 'disfunzioni del mercato' essi ponevano quello di 'disfunzioni del governo', interpretando la crescita dello Stato come conseguenza di una competizione incontrollata in un mercato politico e come dilatazione degli interessi privati della burocrazia statale. Secondo costoro, dall'ampliamento delle organizzazioni di interessi e dalle crescenti aspettative da un lato, e da una insufficiente consapevolezza della crescente complessità dall'altro, consegue un sovraccarico dello Stato, che inficia sempre di più la razionalità della sua gestione e può essere risolto solo limitando i compiti dello Stato stesso.Se si può parlare a ragione di una certa polarizzazione sul piano delle élites, presente già da tempo ma esplosa solo con la crisi dell'economia mondiale, non si può osservare un analogo sviluppo per quanto riguarda la popolazione, come mostrano i sondaggi a disposizione (v. Coughlin, 1980; v. Taylor-Gooby, 1985). Vi è certo la consapevolezza che non si può semplicemente continuare a percorrere la strada seguita sinora, e che saranno necessarie riforme istituzionali; che occorre distinguere tra la politica economica e quella sociale, e tra il lato delle entrate e quello delle spese dello Stato del benessere; che vi sono notevoli differenze tra i paesi (soprattutto tra gli Stati Uniti e la maggioranza dei paesi europei) e tra i diversi programmi (per esempio tra il sistema delle pensioni e l'assicurazione contro la disoccupazione). Tuttavia il fatto fondamentale è che esiste un largo consenso nei confronti dello Stato del benessere, e che le differenze tra i gruppi rilevanti della popolazione sono relativamente scarse.

Questo fatto ne rispecchia un altro: le società occidentali sono diventate società di lavoratori dipendenti, mentre quelli autonomi, tradizionali oppositori dello Stato del benessere, hanno perso parte del loro peso; una quota sempre più grande della popolazione è diventata

dipendente dallo Stato per la tutela dei suoi bisogni vitali, e in questo modo esso si è creato i propri sostenitori. La tab. V lo mostra chiaramente: i pensionati rappresentano oggi da un quarto a un terzo degli elettori, e in queste quote non sono compresi quelli che vivono grazie a sussidi di disoccupazione o di assistenza sociale. Se si includessero le persone impiegate nell'ambito dell'istruzione, della sanità e dei servizi sociali, risulterebbe che attualmente in molti paesi circa la metà degli aventi diritto al voto percepiscono il loro reddito dallo Stato del benessere. Non c'è quindi da meravigliarsi se lo Stato del benessere può contare ancora oggi su un vasto consenso e se lo smantellamento dei servizi sociali è rimasto relativamente limitato. Ciò dimostra la stabilità istituzionale dello Stato del benessere, ma nel contempo indica una immobilità istituzionale che può costituire un pericolo rispetto alle sfide del presente.

8. Dallo Stato industriale del benessere a quello postindustriale?

È certamente troppo presto per poter fare già oggi previsioni sugli sviluppi futuri dello Stato liberale del benessere. La situazione è troppo complessa, gli sviluppi più recenti troppo contraddittori. Ci si può chiedere tuttavia se lo Stato del benessere, al di là dei gravi problemi della disoccupazione e del deficit di bilancio, si trovi di fronte a sfide più basilari, che lo costringeranno ad adattamenti istituzionali di più ampia portata.

Nel corso della sua evoluzione lo Stato del benessere si è adattato in forte misura alle tendenze verso la differenziazione e la standardizzazione inerenti alla società industriale, accentuando a sua volta questi processi. Questo vale soprattutto per la struttura fondamentale della ripartizione del lavoro tra generazioni e sessi, tra gruppi professionali e classi sociali. Con l'estensione del sistema scolastico e pensionistico lo Stato del benessere ha svolto una parte essenziale nella costituzione di un ciclo vitale individuale standardizzato, articolato nelle tre fasi fondamentali dell'istruzione, del lavoro retribuito e del pensionamento. Esso si è orientato verso una divisione di lavoro salariato e lavoro domestico tra i sessi, rafforzandola tramite le regolamentazioni del processo di lavoro e della sicurezza sociale. Infine, ha costruito anche le proprie istituzioni sulla differenziazione del lavoro retribuito, contribuendo altresì a rafforzarla.

Con il passaggio da una società industriale a una società postindustriale questo tipo di ripartizione del lavoro rappresenta sempre più un ostacolo allo sviluppo e rende necessaria una riforma delle istituzioni legate a esso. Nello stesso tempo sembrano aumentare le possibilità di riscoprire in una forma nuova, più 'progredita', l'antica flessibilità della società preindustriale per quel che riguarda la connessione tra le fasi della vita e i suoi vari ambiti.La capacità di adattamento istituzionale dello Stato del benessere sembra trovarsi allora di fronte a tre sfide fondamentali: 1) l'invecchiamento della popolazione e la necessità di un nuovo patto tra generazioni; 2) il mutamento nella ripartizione del lavoro tra i sessi e la necessità di un nuovo patto tra di essi; 3) il mutamento dei valori e la necessità di un nuovo patto tra Stato e cittadini.Le società europee sono entrate oggi nell'ultima fase di un processo demografico che ha avuto inizio nel XIX secolo. Esso ha significato essenzialmente il passaggio da un aumento limitato della popolazione, con alti tassi di natalità e di mortalità, a una fase di stagnazione, con bassi indici di natalità e di mortalità, dopo un lungo periodo di rapido aumento della popolazione dovuto all'intervallo temporale intercorso tra il recedere della mortalità e quello della natalità.

Il rallentamento dell'incremento della popolazione ha determinato un invecchiamento di quest'ultima, effetto insieme di un aumento della speranza di vita e di un calo del tasso delle nascite. Questo non significa solo una perdita della capacità di innovazione, dal momento che i mutamenti sociali sono in gran parte legati a ricambi generazionali; significa anche, probabilmente, un aumento del peso politico delle generazioni più anziane e un'incidenza più consistente del fattore età nei conflitti riguardanti la ripartizione del prodotto sociale. Questo vale in particolare per il sistema pensionistico, che rappresenta il maggior meccanismo di redistribuzione nelle società moderne.

Con il prevedibile aumento della percentuale di persone anziane all'interno della popolazione complessiva occorre trovare una nuova base per l'attuale sistema pensionistico. Dal punto di vista giuridico tale sistema si basa su un 'patto' tra due generazioni: coloro che lavorano, e pagano i contributi, e i pensionati che percepiscono una pensione. In realtà, però, il sistema si fonda sul rapporto tra tre generazioni, pur senza istituzionalizzare espressamente questo rapporto. Esso presuppone infatti che i giovani non ancora in grado di guadagnare pagheranno in seguito le pensioni di coloro che sono attualmente attivi.

La legittimità del patto generazionale non risiede pertanto solo nei contributi che la popolazione di volta in volta attiva paga in favore delle generazioni più anziane, ma anche

nei contributi che essa paga per la formazione della generazione successiva. Con il processo di invecchiamento si determina di conseguenza una grave mancanza di adattamento delle istituzioni alla realtà, in cui il mutamento nel rapporto tra generazioni si connette a quello nel rapporto tra i sessi. Il punto di connessione sta nella sottovalutazione strutturale di quella parte di lavoro socialmente necessario che viene effettuata al di fuori degli scambi di mercato, e a cui di conseguenza non corrispondono né retribuzioni indipendenti né diritti sociali adeguati.

L'educazione dei bambini è una parte essenziale di questo lavoro sottovalutato nella nostra società. La lotta delle donne per l'eguaglianza diventa così una lotta per uscire dall'ambito domestico. Nello stesso tempo l'evoluzione demografica ha accresciuto per le donne le possibilità di trovare un impiego al di fuori di tale ambito: vi sono molti meno bambini, e la fase del ciclo familiare caratterizzata dalla dipendenza dei figli si è notevolmente accorciata. Questa 'liberazione demografica' delle donne si è unita a un progressivo eguagliamento delle possibilità di istruzione per i due sessi, seguito da un lento ma costante aumento della percentuale della popolazione femminile occupata, che neanche la disoccupazione di massa è riuscita a frenare. Questo mutamento fondamentale e irreversibile nella ripartizione del lavoro tra i sessi richiede un adattamento non solo della struttura familiare, ma anche delle istituzioni dello Stato del benessere.

Lo Stato del benessere si basava originariamente sulla figura del capofamiglia maschio. I diritti sociali degli altri membri della famiglia furono introdotti nella maggior parte dei casi solo più tardi, e quasi sempre in connessione con il lavoro e con lo status del capofamiglia. Una maggiore eguaglianza può essere raggiunta sia mediante una equiparazione delle possibilità di guadagno, sia anche attraverso un collegamento tra educazione dei figli e diritti sociali - o ancora più in generale attraverso un rafforzamento delle prestazioni sociali per tutti. Se tuttavia si vuole collegare una politica di eguaglianza dei sessi con il perseguimento di una stabilizzazione della struttura familiare e di uno sviluppo uniforme della popolazione, saranno necessari adattamenti istituzionali assai più vasti. Questi riguardano soprattutto una migliore armonizzazione tra lavoro retribuito e vita familiare, e una configurazione più flessibile del ciclo di vita individuale.

Un mutamento istituzionale di ampia portata dello Stato del benessere appare necessario anche rispetto al mutamento dei valori che si può rilevare, a partire dalla fine degli anni sessanta, soprattutto nel nuovo ceto medio, sempre più numeroso. Si tratta di un mutamento

di valori che da un lato va in direzione di un maggior rilievo dato all'autodeterminazione, all'autorealizzazione e alla libertà di scelta, dall'altro in direzione di una maggiore solidarietà quotidiana e di una partecipazione diretta più incisiva alle questioni pubbliche. Ma questi valori sono in contrasto con le caratteristiche fondamentali dello Stato del benessere 'moderno', quali la burocratizzazione, la ricerca del guadagno e la professionalizzazione. Se la legittimità delle istituzioni dello Stato del benessere deve essere preservata, esso deve adeguare le proprie strutture a questo mutamento dei valori. Ciò implica un nuovo 'patto' tra Stato e cittadini, in cui questi ultimi non siano più confinati nel loro ruolo di elettori, di soggetti fiscali e di beneficiari di servizi sociali, ma possano avere maggiori opportunità di scelta, e possano partecipare all'elaborazione stessa dei provvedimenti, in forme e ambiti di carattere misto pubblico/privato.

L'orientamento e la dimensione delle riforme istituzionali dipenderanno probabilmente in maniera decisiva dai nuovi ceti medi, la cui posizione è caratterizzata da una combinazione di status di lavoratori dipendenti e di risorse individuali relativamente ampie. In linea di massima essi si collocano dunque tra organizzazioni collettive di interessi e intervento statale da un lato, e libertà di scelta e mobilità individuale dall'altro. Riforme istituzionali che uniscano un rafforzamento degli elementi universalistici con una maggiore flessibilità istituzionale potrebbero trovare in essi il loro sostegno generale. Le forme concrete di realizzazione, tuttavia, dipenderanno dalle modalità assai diverse in cui i nuovi ceti medi nei vari paesi articoleranno e aggregheranno i loro interessi ambivalenti e divergenti. Esse dipenderanno inoltre dalle istituzioni già esistenti, che limitano in maniera assai diversa le possibili opzioni di cambiamento istituzionale. Non è probabile, pertanto, che gli Stati del benessere postindustriali rassomiglieranno a quelli industriali così come sono stati sinora.

Enciclopedia del Novecento III Supplemento (2004)

di Maurizio Ferrera

Benessere, Stato del

sommario: 1. Le ragioni della crisi. 2. Una difficile ricalibratura. a) La ricalibratura funzionale. b) La ricalibratura distributiva. c) La ricalibratura normativa. d) La ricalibratura politico-istituzionale. 3. Traiettorie di riforma nelle 'quattro Europe sociali'. a) L'Europa del nord. b) Il Regno Unito. c) L'Europa continentale. d) L'Europa del sud. 4. Il nuovo ruolo dell'Unione Europea. □ Bibliografia.

1. Le ragioni della crisi

A partire dalla metà degli anni settanta, lo Stato del benessere è entrato in una lunga e travagliata crisi che ha richiesto profondi ripensamenti istituzionali in tutti i paesi. Un insieme di importanti trasformazioni ha minato le basi di quegli assetti di protezione sociale edificati negli anni d'oro (cinquanta e sessanta) del capitalismo keynesiano (v. Esping Andersen, 1990; v. Flora, 1986-1987), trasformandoli in strumenti organizzativi sempre più inadeguati sul piano funzionale. Quegli assetti poggiavano infatti su una serie di premesse socio-economiche e politico-istituzionali che sono più o meno improvvisamente venute meno nel corso dei traumatici anni settanta.

In primo luogo, lo Stato sociale keynesiano dava per scontata un'economia in rapida crescita, capace di produrre sostanziosi dividendi fiscali da ridistribuire sotto forma di prestazioni sociali, finanziando così in maniera quasi indolore gli ambiziosi impegni di spesa contratti con le vaste platee di 'assicurati'. A partire, appunto, dalla metà degli anni settanta, le economie occidentali hanno però registrato drammatici cali nei propri tassi di crescita: al posto dei dividendi fiscali sono in tal modo comparsi deficit e debiti pubblici, in buona misura proprio a causa delle dinamiche della spesa sociale, e ciò ha imposto scelte assai dolorose sul piano finanziario.

In secondo luogo, il Welfare State degli anni d'oro era stato tarato su economie prevalentemente industriali, imperniate sul paradigma fordista: produzione e consumo di massa, forza lavoro maschile essenzialmente occupata nelle grandi fabbriche, e così via. Proprio negli anni settanta, però, gran parte delle economie occidentali ha varcato i confini della società postindustriale, imperniata sui servizi e su nuovi modi di produzione: decentramento produttivo, consumi differenziati e flessibilità dei rapporti di lavoro. E la

transizione al postfordismo si è notevolmente accelerata nel corso degli anni ottanta e novanta, anche in conseguenza della crisi economica originatasi nel decennio precedente.

La terza premessa era costituita dalla stabilità dell'istituto familiare, nonché dalla tradizionale divisione del lavoro tra i due generi, per cui gli uomini erano essenzialmente responsabili di una produzione coperta dalle assicurazioni e le donne di una riproduzione 'a carico'. Anche rispetto a questa premessa, tuttavia, gli anni settanta e ottanta hanno rappresentato un decennio di svolta, a seguito dei crescenti tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro (partecipazione favorita anche dall'espansione del welfare e dalla transizione al postindustrialismo), nonché della più generale ridefinizione dei rapporti di genere e dei diritti delle donne, con conseguenti ripercussioni sulla stabilità dei matrimoni e delle famiglie.

La quarta premessa era costituita da strutture demografiche relativamente equilibrate nella loro composizione interna, sia rispetto ai rapporti tra le varie fasce di età, sia rispetto ai saldi migratori. Negli ultimi due decenni del secolo scorso è diventato invece chiaro che il declino della natalità, di cui si era già avuto qualche segnale negli anni sessanta, era una tendenza strutturale e di lungo periodo. L'invecchiamento della popolazione che ne è conseguito (connesso anche alla crescita della speranza media di vita) ha profondamente alterato gli equilibri demografici sottostanti al Welfare State, aggravando i già acuti problemi di ordine finanziario. L'invecchiamento ha nel contempo generato nuovi bisogni sul piano sanitario e sociale (si pensi alla perdita dell'autosufficienza dovuta a patologie croniche e/o invalidanti) e dunque una domanda di nuove prestazioni (v. Guillemard, 2000). Alle tensioni demografiche di natura endogena si sono poi aggiunte (soprattutto nell'ultimo decennio) tensioni di natura esogena, connesse al crescente afflusso di emigrati dai paesi in via di sviluppo verso l'Europa.

La quinta premessa era di ordine socio-culturale: per quanto animato da propositi generosi, lo Stato sociale keynesiano presupponeva, per così dire, aspirazioni morigerate e stabili da parte dei suoi beneficiari, ossia congrue rispetto ai profili attuariali delle categorie professionali di appartenenza, oppure limitate a livelli di adeguatezza minima o di base. Già avviatasi durante gli anni sessanta, la 'rivoluzione delle aspettative crescenti' nei confronti delle provvidenze pubbliche ha dato prova di notevole persistenza anche nel corso dei decenni successivi, a dispetto degli sforzi di austerità imposti dalla crisi economica. Ne è conseguito un vero e proprio effetto di moltiplicazione, tanto sulle dinamiche di spesa

quanto sulle stesse configurazioni istituzionali (aggiunta di schemi di protezione sociale, loro continuo miglioramento, e così via; v. Ferrera, 1998).

Infine, la sesta premessa su cui poggiavano gli assetti di welfare edificati durante gli anni d'oro era la solidità e la centralità dello Stato-nazione come bacino di riferimento sia ai fini della ridistribuzione, sia ai fini della giurisdizione. Nel corso degli ultimi venti anni, tuttavia, le dinamiche dell'interdipendenza economica e dell'integrazione politica internazionale o addirittura sovranazionale hanno gradualmente eroso anche questa premessa, soprattutto nell'area europea. Il Welfare State si è così trovato a essere minato nelle sue stesse fondamenta politico-istituzionali.

Come si è detto, la crisi iniziata negli anni settanta ha indotto un ampio ripensamento istituzionale, che ha cominciato a dare i suoi frutti in termini di riforme concrete soprattutto nel corso dell'ultimo decennio. Qual è stata la direzione generale del cambiamento? E quali le principali traiettorie di riforma riscontrabili nei paesi europei?

2. Una difficile ricalibratura

Forse il termine che meglio sintetizza la direzione generale del cambiamento nel corso dell'ultimo quindicennio è quello di 'ricalibratura' (v. Ferrera e Hemerijck, 2003; v. Pierson, 2001). Con questo termine indichiamo un insieme di interventi e riforme caratterizzati da tre elementi: 1) la presenza di vincoli, connessi alle sfide sopra illustrate (soprattutto quelle di natura finanziaria), che condizionano la scelta delle politiche pubbliche e la loro evoluzione; 2) l'interdipendenza tra addizioni (o miglioramenti) e sottrazioni (i cosiddetti 'tagli') nel processo di riforma, per effetto dei vincoli suddetti: ad esempio, si possono alzare gli assegni famigliari o elevare i sussidi di povertà solo a patto di ridurre le pensioni; 3) lo spostamento deliberato del peso attribuito ai diversi strumenti e obiettivi di politica sociale, sulla scia di complesse dinamiche di apprendimento sociale e istituzionale.

Così definito, il concetto di ricalibratura può essere ulteriormente articolato in quattro dimensioni più specifiche: funzionale, distributiva, normativa e politico-istituzionale.

a) La ricalibratura funzionale

Questo tipo di ricalibratura ha a che fare con i rischi sociali attorno ai quali i sistemi di welfare si sono sviluppati nel tempo e si riferisce a quegli interventi di ribilanciamento che possono essere effettuati sia entro che attraverso le funzioni tradizionali della protezione sociale. Casi tipici di ricalibratura funzionale sono il passaggio dalle misure compensative di tipo passivo alle forme di promozione attiva (ad esempio, nel campo degli interventi per l'occupazione e del sostegno agli invalidi), e soprattutto, da un lato, il contenimento della spesa per la protezione della vecchiaia e, dall'altro, la promozione di nuove prestazioni e servizi per i rischi tipici di altre fasi del ciclo di vita (quali perdita dell'autosufficienza, formazione professionale, cura dei figli e degli anziani, povertà ed esclusione sociale).

L'invecchiamento demografico rappresenta una sfida formidabile per i sistemi di welfare contemporanei. Il costo delle pensioni aumenterà significativamente nei prossimi tre decenni. Alcuni lievi cambiamenti nell'età di pensionamento, nel tasso di natalità e nelle dinamiche dell'immigrazione possono potenzialmente modificare la dimensione del problema, ma la direzione è chiara: vi è un urgente bisogno di riscrivere il contratto tra le generazioni.

L'invecchiamento della popolazione inserisce inoltre i temi dell'uguaglianza e dell'equità di genere tra le priorità dell'agenda delle riforme. Il rivoluzionario cambiamento del ruolo delle donne nel mercato del lavoro è probabilmente la dinamica principale che soggiace alla ricalibratura funzionale (v. Esping Andersen, 1999; v. Daly, 2000). Esso è inoltre il fattore determinante per la crescita dell'occupazione nel settore dei servizi, così come per l'emergenza di nuovi modelli famigliari e di nuove relazioni tra i generi: infatti, non solo le entrate generate da elevati (e auspicabilmente crescenti) tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro saranno cruciali per la sostenibilità finanziaria del Welfare State nel XXI secolo, ma la stessa sopravvivenza dei sistemi di protezione sociale europei dipenderà anche dalla disponibilità delle donne ad avere figli, riproducendo così le generazioni future. Questo doppio vincolo pone una grande sfida. Il declino della natalità, responsabile dell'invecchiamento demografico, è connesso in modi complessi alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Sebbene le famiglie con due redditi stiano diventando la norma, le donne continuano a sopportare gran parte del peso di dar vita alle nuove generazioni e di prendersi cura sia di queste ultime che di quelle più anziane. Dati recenti indicano comunque che alti tassi di natalità e di partecipazione al mercato del lavoro possono coesistere (v. Esping Andersen, 2002). La chiave per attivare tale circolo virtuoso

risiede principalmente nella promozione di eguaglianza e di equità più ampie tra i generi. Da una parte, il conseguimento dell'eguaglianza di genere richiede politiche e incentivi che mirino a una ridistribuzione delle attività di cura all'interno delle famiglie (cioè tra uomini e donne) e tra queste e il settore pubblico; dall'altra, l'equità di genere richiede il riconoscimento e la compensazione delle persistenti differenze nell'allocazione di tali attività tra uomini e donne.

Per quanto concerne i nuovi rischi sociali, un problema che richiede maggiore attenzione è la povertà fra i minori, che - unitamente al fenomeno delle madri sole - è in aumento in molti paesi dell'Unione Europea. La povertà fra i minori, a differenza di quella in età adulta, comporta effetti negativi di lungo periodo, perché si traduce spesso in bassi livelli di istruzione e scarse capacità cognitive, con la probabile conseguenza di un basso reddito e un'alta vulnerabilità alla disoccupazione nella cosiddetta new economy (v. Esping Andersen, 2002).

Si deve porre inoltre l'accento sul fatto che la ricalibratura funzionale avviene sullo sfondo di una sempre più profonda integrazione internazionale del mercato sia dei beni che dei capitali. L'internazionalizzazione del mercato dei capitali impedisce in larga parte la predisposizione a livello nazionale di politiche monetarie e fiscali a sostegno della crescita dell'occupazione e della protezione sociale. Inoltre, la più intensa competizione internazionale sul mercato dei beni stimola la produttività richiedendo capacità professionali sempre più elevate, e questo tende a ridurre le opportunità di occupazione nei settori più esposti, in particolare per i gruppi a bassa specializzazione. Molto probabilmente le perdite di occupazione in tali settori potranno essere bilanciate soltanto da incrementi nel settore protetto dei servizi (v. Scharpf e Schmidt, 2000). Se i mercati del lavoro dovessero continuare ad ampliare le disuguaglianze di reddito e di capacità, ciò potrebbe portare a una nuova polarizzazione tra le famiglie e tra le classi sociali. Rispetto alle attuali politiche per l'occupazione centrate su programmi 'compensativi', le politiche di reintegrazione nel mercato del lavoro devono pertanto porre molta più attenzione allo sviluppo di capacità professionali.

b) La ricalibratura distributiva

La ricalibratura distributiva riguarda i gruppi sociali. Come è stato evidenziato da un ricco dibattito su questo tema, il modello sociale europeo è in larga misura caratterizzato da una sindrome di segmentazione del mercato del lavoro e dalla frattura tra i cosiddetti insiders (l'insieme delle categorie ben tutelate) e i cosiddetti outsiders (le categorie sottotutelate o non tutelate affatto; v. Pierson, 2001). In molti paesi vi sono prove evidenti di un eccesso di prestazioni assicurative per i lavoratori garantiti, che dispongono della 'quasi proprietà' del posto di lavoro (con spesso due o più di tali impieghi per famiglia), a fronte della mancanza di una protezione adeguata (se non di una protezione tout court) per coloro che sono occupati nei settori più periferici e deboli del mercato del lavoro (v. Ferrera, 1998). Le emergenti fratture dovute alle capacità professionali e connesse con la new economy stanno accelerando e rafforzando questa dinamica. In alcuni contesti nazionali sono evidenti marcate disuguaglianze distributive non soltanto tra gli insiders e gli outsiders, ma anche tra gli stessi insiders, cioè tra diverse categorie di assicurati. Molte prestazioni hanno infatti perso la loro motivazione originaria e sono diventate una nuova fonte di disuguaglianza. Pertanto, la ricalibratura distributiva consiste in quegli interventi di riforma che mirano, più o meno apertamente, a ribilanciare la protezione pubblica non tanto tra i diversi rischi, quanto tra i differenti beneficiari delle prestazioni sociali.

La ricalibratura distributiva ha inoltre una componente generazionale. Senza opportune contromisure, l'invecchiamento demografico potrebbe provocare un conflitto fra generazioni, con una spesa crescente per le pensioni - determinata dall'aumento del numero dei pensionati - che rischia di prosciugare le risorse per gli altri programmi sociali. Come distribuire, quindi, costi e benefici delle riforme, mentre i vari paesi effettuano la loro transizione verso una società anziana? I costi dell'invecchiamento devono ricadere sui contribuenti e i loro famigliari, sui pensionati, oppure dovrebbero essere suddivisi in qualche proporzione tra i due gruppi? Si tratta di dilemmi non facili da risolvere. La maggiore longevità e le migliori condizioni di salute dei lavoratori più anziani facilitano l'innalzamento e la flessibilizzazione dell'età pensionabile, ma le riforme in questa direzione spesso si scontrano con ostacoli di natura politica.

c) La ricalibratura normativa

Questo terzo tipo di ricalibratura si riferisce invece ai simboli, alle norme, ai valori e all'elaborazione di nuovi indirizzi pubblici sulla protezione sociale. I sistemi di welfare nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale si fondavano sull'obiettivo normativo di proteggere i più vulnerabili - gli anziani, i malati, i disoccupati - dalla povertà e dall'esclusione sociale e politica (v. Flora e Heidenheimer, 1981). Anche su questo fronte si può notare un'incongruenza degli attuali assetti europei di welfare: la corrispondenza tra le ampie premesse di valore che ispirarono la sua costruzione e le politiche che osserviamo oggi nella pratica è andata gradualmente erodendosi nel tempo, in gran parte a causa di fenomeni di inerzia istituzionale. In molti paesi si sono sviluppati vivaci dibattiti sulla necessità di ripensare i fondamenti morali degli assetti istituzionali esistenti. La ricalibratura normativa si riferisce perciò a quelle iniziative simboliche e a quelle nuove argomentazioni che affrontano i dilemmi funzionali e distributivi dello status quo, cercando di delineare le traiettorie delle politiche future (v. Scharpf e Schmidt, 2000). L'attuale dibattito normativo sulla ricalibratura del welfare in Europa non è più centrato esclusivamente su questioni di giustizia distributiva e di mantenimento del reddito, ma anche (e sempre più) su aspirazioni e valori connessi al lavoro, sullo spirito di imprenditorialità e sulla società dell'apprendimento, sulla divisione del lavoro tra uomini e donne all'interno e al di fuori della famiglia. Questi sviluppi sono in gran parte il risultato dell'accresciuta disponibilità delle donne a partecipare al mercato del lavoro. Ciò a sua volta riflette i più alti livelli di scolarizzazione, la maggiore importanza dell'indipendenza economica e la diffusa convinzione che partecipare al mercato del lavoro sia una dimostrazione di uguaglianza tra i generi. Le inchieste demoscopiche rivelano in modo abbastanza chiaro che oggi sia gli uomini che le donne desiderano accedere a un'occupazione regolare, non soltanto per guadagnarsi da vivere, ma per ragioni di status, prestigio, sicurezza, relazioni sociali e coinvolgimento in un'azione collettiva. Tuttavia, mentre le famiglie con due redditi stanno diventando la nuova norma, tale fenomeno può provocare una minore stabilità delle stesse famiglie e, forse, un indesiderabile equilibrio a bassa natalità. La sfida della ricalibratura normativa risiede, dunque, nell'elaborazione di nuove configurazioni simboliche e nell'articolazione di nuovi programmi pubblici in grado di presentare l'agenda delle riforme come un progetto a somma positiva, efficacemente giustificabile in base ai valori su cui si fonda.

L'elaborazione di questo nuovo framework è particolarmente urgente nel campo delle politiche per la vecchiaia. Gli andamenti demografici rendono improcrastinabile l'identificazione di un punto di riferimento normativo per riformare i sistemi pensionistici in modo equo ed equilibrato. Esso dovrebbe essere centrato su valori quali l'equità intergenerazionale e la giustizia intragenerazionale. La prima implica che i costi di transizione connessi all'invecchiamento della popolazione siano proporzionalmente suddivisi tra i giovani e gli anziani. La seconda fa invece riferimento al principio sostenuto da Rawls (v., 1971), secondo il quale qualsiasi cambiamento dello status quo dovrebbe andare a favore (ovvero meno a sfavore) dei più svantaggiati, sia tra i lavoratori che tra i pensionati (v. Esping Andersen, 2002).

d) La ricalibratura politico-istituzionale

Il quarto tipo di ricalibratura ha a che fare con i livelli decisionali e con gli attori che sono - o dovrebbero essere - coinvolti nel governo della protezione sociale. Come suggerisce la stessa espressione, uno degli elementi più caratteristici del Welfare State europeo è la sua natura pubblica: la responsabilità di assicurare la solidarietà sociale e la coesione spetta allo Stato - in ultima analisi al governo nazionale (cioè centrale). I fondi e gli schemi assicurativi pubblici di protezione, assieme alle burocrazie statali, sono stati tradizionalmente i pilastri portanti dell'edificio del welfare. Negli ultimi anni vari sviluppi hanno sfidato questo paradigma istituzionale. Da un lato, molti paesi (specialmente quelli di maggiori dimensioni) stanno sperimentando forme di decentramento delle competenze ai livelli sub-nazionali (regionali e locali) di governo in risposta a numerose pressioni - dall'accresciuta competizione internazionale al sovraccarico fiscale a livello statale-nazionale. Per molti aspetti, le arene sub-nazionali di policy si presentano come l'ambiente più adatto per sostenere la competitività e la solidarietà sociale attraverso soluzioni istituzionali e configurazioni organizzative innovative. Dall'altro lato, l'Unione Europea è andata gradualmente emergendo come un autonomo livello sovranazionale di regolazione sociale e, per certi versi, di ridistribuzione (attraverso i fondi strutturali), creando in questo modo un sistema complesso di interazioni multilivello che ha trasformato i sistemi di welfare nazionali da entità pienamente sovrane a entità semi-sovrane (v. Leibfried e Pierson, 1995). Il primo tipo di cambiamenti messi in luce dalla dimensione politico-istituzionale della ricalibratura è pertanto costituito da quelle riforme che riconfigurano la divisione delle

competenze tra i differenti livelli di governo per quanto concerne le prestazioni di welfare e la promozione dell'occupazione.

Tuttavia, nella sfera della ricalibratura politico-istituzionale esiste un secondo aspetto importante, che riguarda gli attori coinvolti nel processo decisionale relativo alle politiche sociali all'interno del nuovo sistema di governance. Una ricca letteratura si è occupata negli ultimi anni dei potenziali meriti del dialogo e dei patti sociali a ogni livello istituzionale, nonché della desiderabilità di allargare il campo della negoziazione e del coordinamento tra gli attori (v. Fajertag e Pochet, 20002). Perciò, l'espressione 'ricalibratura politico-istituzionale' mira a identificare non soltanto i movimenti verso una più articolata governance multilivello delle politiche sociali europee, ma anche quei passi che vanno nella direzione di un più inclusivo (per quanto sempre coordinato) sistema di governo, fondato sulla presenza di molteplici attori e di 'reti' tra gli stessi (network governance), auspicabilmente aperto alla voce dei cosiddetti outsiders e capace di incoraggiare istanze di interesse generale da parte dei gruppi di interesse organizzati.

3. Traiettorie di riforma nelle 'quattro Europe sociali'

Ciascun paese europeo ha seguito un proprio individuale percorso di ricalibratura. È possibile, nondimeno, individuare alcuni tratti comuni all'interno delle quattro grandi famiglie di paesi, spesso definite le 'quattro Europe sociali': quella nordica, quella anglosassone, quella continentale e quella sudeuropea (v. Kuhnle, 2000; v. Ferrera e Rhodes, 2000). Queste varianti si differenziano in base ai seguenti fattori: la copertura dei rischi e i requisiti di accesso; la struttura delle prestazioni; i meccanismi di finanziamento e gli assetti organizzativi.

a) L'Europa del nord

Nel corso degli anni novanta i paesi nordici si sono trovati alle prese con le pressioni rivolte al contenimento dei costi, elevati e in costante crescita, dei loro generosi programmi di protezione sociale e alla riorganizzazione dei rispettivi mercati del lavoro, specialmente per sostenere la creazione di nuova domanda di occupazione nel settore privato. Considerato

l'alto livello di sostegno popolare allo Stato sociale, l'agenda delle riforme è stata caratterizzata da un approccio pragmatico, orientato alla risoluzione dei problemi. L'obiettivo primario è stato il contenimento dei costi. I principî dell'universalismo (copertura uniforme per tutti i cittadini) non sono stati messi veramente in discussione, anche se in concreto sono stati introdotti tagli generalizzati ai tassi di sostituzione (ad esempio nelle indennità di malattia) o alle prestazioni di base (ad esempio gli assegni familiari in Svezia). Tuttavia, sono state compiute alcune mosse significative di impronta 'bismarckiana' (o europeo-continentale) nel settore delle pensioni: il legame tra contributi e prestazioni è stato rafforzato sia in Svezia che in Finlandia. Accanto al contenimento dei costi, un secondo motivo conduttore importante dell'agenda riformista in Scandinavia nel corso degli anni novanta è stato la cosiddetta 'attivazione', ossia la modifica delle formule delle prestazioni sociali, allo scopo di rafforzare gli incentivi al lavoro. Gli equilibri finanziari dei Welfare States nordici sono notevolmente migliorati negli ultimi anni e la disoccupazione è sensibilmente diminuita. Rimangono però alcuni seri problemi irrisolti, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo dell'occupazione nei servizi del settore privato, sviluppo ancora ostacolato da costi del lavoro troppo elevati e da politiche retributive troppo egualitarie.

b) Il Regno Unito

In questo paese (che rappresenta una seconda variante di Europa sociale) il Welfare State è caratterizzato da livelli di protezione comparativamente modesti, da incentivi rigorosamente improntati alla produttività del fattore lavoro e da un'erogazione means-tested, ossia filtrata da una verifica dei mezzi dei richiedenti. È vero che il valore aggregato della spesa sociale nel Regno Unito è superiore alla media dell'Unione Europea, che il National Health Service risponde alle esigenze sanitarie dell'intera popolazione e che la gamma di prestazioni esistenti (se non il loro ammontare) è comparativamente ampia. Ma la logica istituzionale dello Stato sociale britannico è distinta da quella delle altre varianti di Europa sociale. La struttura a somma fissa dei benefici e le lacune di copertura (dovute all'esistenza di soglie di esenzione dall'assicurazione obbligatoria) hanno consentito ai governi conservatori succedutisi negli anni ottanta di promuovere una strisciante 'residualizzazione' della protezione sociale e un'espansione dei posti di lavoro a basso salario e a basso contenuto professionale. Le misure di portata universale hanno registrato un processo di graduale

erosione, le classi medie sono state incoraggiate a uscire dagli schemi pubblici (opting out) a favore di forme non statali di assicurazione (ad esempio nel campo delle pensioni) e i benefici means-tested, con verifica delle condizioni di bisogno, hanno registrato un netto incremento. Sono stati introdotti anche dei sussidi ai salari per integrare i redditi dei lavoratori con basse retribuzioni. L'erosione della protezione a vocazione universale ha consentito di contenere la crescita dei costi, evitando i problemi fiscali in cui sono incorsi altri paesi europei. Il sostegno ai salari tramite sussidi pubblici ha a sua volta favorito un'espansione dell'occupazione nell'economia privata, specialmente nel settore dei servizi. I problemi più seri sono collegati al marcato incremento della povertà e della diseguaglianza nel corso del tempo.

Con la vittoria dei laburisti guidati da Tony Blair, nel 1997, nel Regno Unito si è affermata una nuova agenda riformista, incentrata sui seguenti elementi: l'introduzione di maggiori incentivi a cercare un'occupazione remunerata, invece di dipendere dai sussidi pubblici; la lotta contro la povertà e l'esclusione; il miglioramento dei servizi sociali e sanitari e soprattutto del sistema di istruzione e formazione, allo scopo di rafforzare le competenze e le qualifiche dei lavoratori e ridurre così il numero di coloro che, pur lavorando, non riescono a sollevarsi al di sopra della soglia di povertà (i cosiddetti working poors).

c) L'Europa continentale

La sindrome che affligge i sistemi di welfare continentali affonda le proprie radici nella generosità delle prestazioni sostitutive del reddito erogate dagli schemi previdenziali, nella natura principalmente passiva o compensativa di queste prestazioni e nel loro finanziamento basato sui contributi sociali. La garanzia di diritti previdenziali generosi ha imposto elevati oneri sui salari dei lavoratori regolari, in presenza di sistemi di legislazione del lavoro molto protettivi. Ciò ha disincentivato le imprese dal continuare a offrire un'occupazione tradizionale di tipo fordista, generando allo stesso tempo pressioni a favore di un pensionamento anticipato sovvenzionato dallo Stato. Questa strategia ha ridotto i tassi di partecipazione al mercato del lavoro, con scarsissimi risultati sul piano della promozione di nuova occupazione. La presenza di minimi salariali e/o di trasferimenti sociali in caso di mancanza di lavoro ha disincentivato la creazione di posti di lavoro a bassa remunerazione, soprattutto nei servizi del settore privato, mentre il settore dei servizi pubblici non ha potuto

creare nuova occupazione a causa dei vincoli di bilancio. La conseguenza è stata quella di un'ulteriore espansione degli schemi di sostegno passivo del reddito (indennità di disoccupazione, di malattia, di invalidità e programmi di pensionamento anticipato), che hanno a loro volta portato a ulteriori incrementi degli oneri sociali. I sistemi continentali non hanno mostrato alcuna efficacia nemmeno nella promozione di iniziative che consentissero alle donne di conciliare il lavoro con le responsabilità familiari. Si è così determinato un equilibrio negativo tra bassa occupazione femminile (in presenza di disoccupazione elevata) e bassa natalità, con tutte le relative conseguenze di natura fiscale.

Questa sindrome ha dato origine a una complessa agenda di riforme, i cui principali elementi sono stati e in larga misura sono tuttora: il contenimento delle dinamiche di espansione della previdenza sociale; la razionalizzazione della struttura della spesa sociale nel suo complesso, attraverso la riduzione delle pensioni e di tutti i trasferimenti di impostazione passiva, rafforzando al tempo stesso le politiche per la famiglia e gli incentivi al lavoro; la riforma della disciplina dei rapporti di lavoro allo scopo di superare la contrapposizione fra rapporti garantiti e non garantiti; la riduzione dell'incidenza degli oneri sociali. Progressi importanti in tutte queste direzioni sono stati compiuti in molti paesi durante gli anni novanta. In Olanda le riforme introdotte durante l'ultimo quindicennio hanno consentito di accrescere l'occupazione e controllare i costi. Il cosiddetto "miracolo olandese" mostra che uscire dalla sindrome del "fordismo congelato" (come è stato efficacemente definito il complesso dei problemi del welfare continentale) è possibile (v. Visser e Hemerijck, 1997). Ma in vari paesi le riforme hanno originato vistose turbolenze politico-sociali e molta strada resta ancora da percorrere, soprattutto nei due principali paesi di quest'area, ossia la Francia e la Germania.

d) L'Europa del sud

Lo Stato sociale nei paesi dell'Europa meridionale soffre di molti dei problemi che caratterizzano la 'famiglia' continentale, specialmente per quanto riguarda il mercato del lavoro, ma presenta anche aspetti specifici. In Spagna, Portogallo, Grecia e (in misura minore) Italia, lo Stato sociale si è sviluppato in epoca successiva rispetto all'Europa del nord e ha dovuto far fronte a contesti socio-economici più complessi. La protezione sociale è entrata nell'era della 'austerità permanente' (gli anni novanta) in condizioni di

sottosviluppo istituzionale e finanziario e sotto l'effetto di squilibri interni. Le prestazioni sociali di questi paesi registrano vette estreme di generosità a favore di talune categorie occupazionali, a fianco di gravi carenze riguardanti altri gruppi. Chi sta 'dentro' e chi sta 'fuori' - sia rispetto al mercato del lavoro, sia al più generale accesso alla protezione sociale - sono separati da un solco profondo sotto il profilo delle garanzie e delle opportunità. L'economia sommersa è molto diffusa e pone seri problemi di efficienza e di equità. I servizi pubblici risultano essere tuttora distribuiti in modo difforme sul territorio nazionale e, in alcuni casi, sono insufficienti e/o inefficienti. Questi paesi sono stati perciò costretti a rimodulare la copertura e la generosità dei propri schemi, offrendo prestazioni meno consistenti per gli insiders e - per quanto consentito dai vincoli di bilancio - nuovi benefici e servizi per gli outsiders. La difficoltà intrinseca di un simile percorso è aggravata da andamenti demografici particolarmente sfavorevoli: le popolazioni dell'Europa meridionale (specialmente in Italia e Spagna) stanno invecchiando con un ritmo che è tra i più rapidi su scala mondiale.

Gli anni novanta hanno registrato anche nella quarta Europa sociale il delinearsi di un'agenda delle riforme incentrata sui seguenti provvedimenti: attenuazione delle tutele previste per i gruppi occupazionali storicamente privilegiati, come i dipendenti pubblici, e per i lavoratori dipendenti regolari, accompagnata dal miglioramento delle prestazioni minime e sociali; introduzione e consolidamento della rete minima di sicurezza, soprattutto attraverso schemi di reddito minimo garantito; adozione di misure di rafforzamento delle prestazioni e dei servizi sociali per le famiglie; razionalizzazione organizzativa e finanziaria dei servizi sanitari nazionali; politiche di contrasto all'economia sommersa e all'evasione fiscale e contributiva; riforma dei mercati del lavoro e delle prestazioni per la disoccupazione.

Questa agenda riformista ha trovato buona realizzazione nei due paesi iberici, soprattutto per quanto riguarda il mercato del lavoro e il consolidamento della rete minima di sicurezza. Le realizzazioni sono state molto più modeste in Grecia, che è forse oggi in Europa il paese di retroguardia in termini di modernizzazione della protezione sociale. In Italia sono stati compiuti significativi passi avanti in alcuni cruciali settori (v. Ferrera e Gualmini, 1999): pensiamo alle riforme pensionistiche del 1992, del 1995 (la cosiddetta 'riforma Dini') e del 1997; alla razionalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale (1999); alla riforma

dell'assistenza (2000). La ricalibratura dello Stato sociale italiano è tuttavia lungi dall'essere completata: ulteriori riforme dovranno essere varate negli anni a venire.

4. Il nuovo ruolo dell'Unione Europea

Le riforme dell'ultimo quindicennio hanno inaugurato una nuova fase di sperimentazione nel settore della protezione sociale. Molti dei tradizionali strumenti sono stati sostituiti o ricalibrati e in alcuni settori gli stessi obiettivi di fondo del Welfare State sono stati ridefiniti: pensiamo al passaggio dalla logica del risarcimento dei danni a quella della promozione delle opportunità. Le riforme introdotte hanno cercato di bilanciare fra loro i vincoli di natura economico-finanziaria e quelli di natura politico-sociale. Per superare questi vincoli, si è a volte proceduto per passi successivi o attraverso sperimentazioni nel senso stretto del termine. Limitandoci al caso italiano, si pensi alla successione di ben tre riforme pensionistiche negli anni novanta, oppure all'introduzione sperimentale del cosiddetto 'reddito minimo di inserimento' (una nuova prestazione per le persone in condizione di estrema povertà) avviata nel 1998. Anche se il livello nazionale è stato quello più rilevante per l'innovazione istituzionale, un importante sviluppo verificatosi nell'ultimo quindicennio è rappresentato dal crescente ruolo dell'Unione Europea nel promuovere la modernizzazione del welfare. È auspicabile che tale ruolo si rafforzi ulteriormente in futuro: non in un'ottica di armonizzazione, ma di mutua stimolazione a riformare, traendo spunto dalle politiche e dalle pratiche che hanno dato miglior prova di sé.

I Trattati di Maastricht, di Amsterdam e di Nizza hanno conferito all'Unione nuovi poteri e competenze nel settore sociale. La cosiddetta 'strategia di Lisbona', avviata dal Consiglio dell'Unione nel marzo 2000, ha a sua volta indicato fra le priorità la coesione sociale.

Le maggiori promesse di innovazione sono connesse ai vari processi di coordinamento aperto nel campo delle politiche dell'occupazione, di inclusione sociale, delle pensioni e della sanità. In questi processi, l'Unione fissa alcuni grandi obiettivi strategici (l'aumento del tasso di occupazione, pensioni adeguate ma sostenibili, una rete di sicurezza per i più vulnerabili, una sanità accessibile a tutti, e così via), i paesi membri redigono e realizzano piani d'azione nazionale, e questi vengono poi valutati collettivamente al fine di individuare le politiche e le pratiche migliori. Tali processi di coordinamento a livello europeo sono

'aperti' in molti sensi: accessibili da parte di diversi partecipanti, trasparenti nelle procedure di discussione e valutazione, flessibili nell'identificazione degli obiettivi. Essi mirano non solo ad adattare i sistemi nazionali di protezione sociale alle mutate condizioni ambientali, ma anche a renderli strutturalmente più duttili, meno rigidi. Certo, il processo di ricalibratura continuerà a essere accompagnato da delicati dilemmi istituzionali e da tensioni politico-sociali: a meno di non aumentare le imposte (un'opzione che non compare nell'agenda di nessuna fra le principali famiglie politiche europee), le riforme comporteranno sottrazioni per qualcuno rispetto a qualche cosa. Ma grazie al nuovo ruolo dell'Unione Europea, la probabilità di trovare soluzioni ragionevoli e praticabili appare sicuramente più elevata.

Enciclopedia del Novecento III Supplemento (2004)

di Roberto Artoni

Stato sociale

Sommario: 1. Introduzione. 2. Le giustificazioni analitiche. 3. Le aree di intervento e le dimensioni dello Stato sociale. 4. L'accesso alle prestazioni. 5. Gli effetti economici dello Stato sociale: a) Stato sociale, reddito pro capite e crescita economica; b) Stato sociale e risparmio; c) Stato sociale e partecipazione al mercato del lavoro; d) Stato sociale e assunzione dei rischi; e) Stato sociale e ridistribuzione. 6. Conclusioni: la crisi dello Stato sociale. □ Bibliografia.

1. Introduzione

Nelle società moderne lo 'Stato sociale' è costituito dagli istituti e dalle regole che perseguono due funzioni fondamentali: da un lato, erogare prestazioni monetarie o in natura

a chi - per vecchiaia, invalidità, mancanza di lavoro o per particolari situazioni soggettive - non è in grado di ottenere un reddito adeguato; dall'altro, predisporre le condizioni perché tutti i cittadini possano accedere, sulla base di criteri distributivi appropriati, ad alcuni servizi di grande rilevanza sociale, quali l'istruzione e la sanità. In alternativa a 'Stato sociale' utilizzeremo anche le espressioni Welfare State e 'sistema di protezione sociale'.

Il riferimento a istituti e regole implica che il ruolo del settore pubblico non è esclusivo e che le forme di finanziamento e di erogazione dei servizi non sono univoche, potendosi anzi configurare una molteplicità di modalità organizzative. Lo Stato può essere erogatore delle prestazioni monetarie, finanziate con il prelievo tributario o contributivo; può, in alternativa, predisporre il quadro normativo, in genere associato a regimi fiscali agevolativi, entro il quale le prestazioni dello Stato sociale sono erogate, tipicamente in connessione al rapporto di lavoro. Il settore pubblico può essere produttore ed erogatore di servizi sociali, quali sanità e istruzione, oppure il compito produttivo può essere rimesso al settore privato, esaurendosi nella fase del finanziamento il compito dello Stato. Può essere previsto un regime di monopolio pubblico nella produzione e nell'erogazione di certi servizi, come possono essere ammesse o favorite forme di concorrenza fra strutture pubbliche e strutture private. Il riferimento dello Stato sociale, almeno in alcune sue componenti, può avere carattere universale, nel senso che tutti i cittadini possono beneficiare delle prestazioni, oppure selettivo, nel senso che può essere indirizzato esclusivamente alle fasce più povere della popolazione.

Nell'organizzazione e nello sviluppo dello Stato sociale si può riconoscere una molteplicità di obiettivi, diversamente rilevanti nelle specifiche circostanze storiche e non sempre compatibili fra di loro. Lo Stato sociale assicura gli individui contro una serie di rischi che trascendono la capacità individuale di copertura: a questo fine si pagano premi assicurativi, sotto forma di contributi sociali o di imposte, per assicurarsi contro il rischio di caduta del tenore di vita nella vecchiaia, oppure contro il rischio di disoccupazione o di invalidità. Lo Stato sociale svolge nello stesso tempo funzioni ridistributive, sia nel senso più ovvio di garantire a tutti il diritto alla sopravvivenza attraverso specifici interventi assistenziali, sia in quello più sottile di predisporre criteri di accesso ai servizi sociali che prescindano in linea generale dalla capacità di pagamento individuale, come accade nell'istruzione pubblica, dove l'accesso, dopo il ciclo obbligatorio, si basa su un principio in larga misura meritocratico. Lo Stato sociale ha anche il compito di favorire l'integrazione sociale,

evitando fenomeni di esclusione e creando condizioni in cui le opportunità di ascesa sociale siano in linea generale aperte a tutti (v. Barr, 2001).

D'altro canto, il Welfare State è parte importante del quadro economico e sociale complessivo, essendo molteplici e non determinabili a priori i nessi causali che legano le forme di protezione sociale all'attività economica in senso stretto. Entro certe dimensioni e con opportune articolazioni al suo interno, lo Stato sociale può essere fattore di crescita economica; al di là di certi livelli e per la possibile deformazione di alcuni istituti, oltre che per le esigenze di finanziamento che possono superare i limiti di tollerabilità, lo Stato sociale può essere fattore di decadenza economica. Anche se le funzioni distributive in denaro e in natura sono perseguite in tutti i paesi sviluppati, la molteplicità degli obiettivi attribuiti allo Stato sociale spiega perché le soluzioni istituzionali, adottate in società anche simili per livello di sviluppo, possano essere diverse, e diverse siano anche le valutazioni degli effetti o delle esigenze di riforma degli istituti che rientrano nel sistema di protezione sociale.

Si possono trovare antecedenti del moderno Stato sociale nelle funzioni assistenziali tradizionalmente svolte dalle istituzioni religiose o nelle Poor laws del periodo elisabettiano. È tuttavia unanimemente riconosciuto che lo Stato sociale nell'accezione corrente è il risultato, oltre che della progressiva estensione dei diritti politici, dei processi di industrializzazione e di urbanizzazione che hanno caratterizzato il mondo occidentale a partire dalla seconda metà del XIX secolo.

Insieme alle leggi sull'obbligo scolastico, nella storia dello Stato sociale tre momenti sono particolarmente significativi per gli effetti di diffusione e di imitazione che ne derivarono (v. Flora e Heidenheimer, 1981; v. Cutler e Johnson, 2001). In Germania dal 1881 venne avviata la creazione di un compiuto sistema di assicurazione sociale che copriva i rischi di vecchiaia, infortunio, malattia dei lavoratori dell'industria, contro il pagamento di contributi sociali a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori. Negli Stati Uniti il Social security act del 1935 introdusse, innovando rispetto ai sistemi vigenti, un sistema pensionistico a ripartizione. Infine, nel 1946 venne costituito nel Regno Unito un sistema sanitario nazionale che garantiva a tutti i cittadini piena assistenza medica, superando i principî assicurativi che avevano orientato la legislazione di ispirazione bismarckiana (v. Lund, 2002; v. Moss, 2002).

L'Italia adottò in tempi successivi, e dopo accesi confronti teorici e politici, i modelli indicati. L'assicurazione obbligatoria per invalidità e vecchiaia per i dipendenti privati (a eccezione degli impiegati al di sopra di un certo reddito) fu introdotta nel 1919, dopo che si erano rivelate inadeguate le forme di previdenza volontaria sperimentate nei decenni precedenti; tutti gli impiegati civili e militari dello Stato avevano peraltro diritto alla pensione dal 1864. Dopo l'introduzione delle pensioni di reversibilità a favore dei superstiti, nel 1939, il secondo dopoguerra fu caratterizzato dalla progressiva estensione della copertura pensionistica alle categorie non coperte, dagli impiegati del settore privato, ai coltivatori diretti, agli artigiani e ai commercianti, fino all'introduzione, nel 1969, delle pensioni sociali per i cittadini anziani indigenti. Nel corso degli anni, diverse categorie professionali hanno poi ottenuto il diritto a costituire, sotto l'egida legislativa, forme previdenziali autonome (v. Castellino, 1976; v. Cherubini, 1977; v. Artoni, 1985).

Il Sistema Sanitario Nazionale è stato introdotto nel 1978 al fine di garantire a tutti i cittadini cure mediche e ospedaliere finanziate con prelievo obbligatorio e gratuite per l'utente, superando le preesistenti strutture assistenziali e mutualistiche a base professionale. Si può ancora ricordare che le prime forme di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e contro la disoccupazione risalgono, rispettivamente, al 1898 e al 1919, e che durante il periodo fascista, oltre a un generale potenziamento di tutti gli istituti, furono introdotte significative provvidenze a favore della famiglia (v. Cherubini, 1977; v. Ciocca e Toniolo, 1999).

2. Le giustificazioni analitiche

Diversi ambiti disciplinari hanno analizzato le ragioni dell'esistenza e della crescita dello Stato sociale. Nell'ambito dell'economia politica le elaborazioni più significative si fondano sulla dimostrazione dell'ottimalità in senso paretiano di un sistema di mercato concorrenziale (è impossibile il miglioramento della posizione di una parte della collettività senza il simultaneo peggioramento del livello di utilità di almeno un individuo).

Il primo teorema dell'economia del benessere afferma che un meccanismo concorrenziale è in grado di determinare il raggiungimento di una configurazione ottimale nel senso di Pareto quando sono verificate alcune condizioni riguardanti la tecnologia (che non deve

essere caratterizzata da rendimenti crescenti), l'assenza di esternalità (definita come ogni effetto che l'attività di un individuo determina sull'insieme di produzione e di consumo di un altro individuo, senza che l'effetto stesso sia incorporato nel sistema dei prezzi), l'informazione simmetrica (tutti gli agenti condividono lo stesso insieme di informazioni) e la completezza dei mercati (tutti i beni e i servizi che entrano nella funzione di utilità individuale sono oggetto di scambio sul mercato a un prezzo che rende uguali domanda e offerta). Quando una di queste condizioni non è verificata, il mercato non è in grado di raggiungere spontaneamente l'ottimalità paretiana e si giustifica un intervento correttivo e migliorativo da parte dell'autorità pubblica.

Per i nostri fini, è essenziale soffermarsi sulla condizione riguardante la completezza dei mercati. Se si assume che l'utilità marginale del reddito sia decrescente e che, quindi, l'individuo sia avverso al rischio, sono mercati rilevanti nella definizione di un ottimo paretiano quelli che permettono all'individuo di limitare l'assunzione del rischio, tutelandosi contro eventi futuri incerti e individualmente non controllabili: l'impossibilità di trasferire ad altri, contro il pagamento di un prezzo, i rischi di malattia e di indigenza per incapacità o impossibilità di lavorare influisce certamente sul livello di utilità individuale. L'inesistenza, o l'inadeguatezza, dei relativi mercati è causa di inefficienza nella visione degli economisti. Come si legge in un fondamentale saggio di Kenneth Arrow, che ha sostanzialmente posto le basi di tutti gli sviluppi successivi, "molte di queste merci, ossia la desiderata protezione contro molti rischi, semplicemente non sono disponibili" (v. Arrow, 1963, p. 945). Un'ampia classe di merci è quindi non commerciabile, e una precondizione fondamentale per l'ottimalità del meccanismo concorrenziale è insoddisfatta.

È infatti osservazione ampiamente condivisa che i mercati privati in cui si possa ottenere copertura dai grandi rischi sociali sono limitati o, in certi casi, inesistenti: in nessun paese del mondo le assicurazioni sanitarie private coprono l'intera popolazione; non esiste la possibilità di acquistare rendite per la vecchiaia perfettamente indicizzate all'inflazione; non esistono polizze private che assicurino l'individuo contro la perdita di lavoro per vicende macroeconomiche; in un contesto parzialmente diverso, i mercati del credito non permettono a un giovane di finanziare tutto il corso formativo dando a esclusiva garanzia i suoi redditi futuri, per definizione incerti nel loro effettivo ammontare.

Possono essere qui sinteticamente indicate le ragioni che spiegano perché non esistano mercati privati sufficientemente sviluppati capaci di assicurare i grandi rischi sociali di

povertà, di malattia e di insufficiente sviluppo dei talenti naturali. Un mercato assicurativo privato richiede per la sua piena funzionalità che i rischi individuali siano indipendenti fra di loro (il che non accade per tutte le situazioni, quali inflazione e disoccupazione, in cui l'intera società è colpita dal cattivo andamento macroeconomico) e che la probabilità dell'evento negativo sia relativamente contenuta (il che non si verifica per l'assistenza sanitaria agli anziani, per i quali i premi assicurativi attuarialmente equi sono molto elevati); inoltre, l'impresa privata di assicurazione deve essere in grado di controllare le scelte individuali al fine di evitare comportamenti opportunistici. A questo riguardo un'ampia letteratura dimostra che in una situazione di informazione non simmetrica l'esito di mercato non è ottimale (v. Barr, 2001).

Tornando all'analisi di Arrow, all'incapacità del meccanismo di mercato di produrre soluzioni ottimali la società risponde con la creazione di istituzioni sociali non di mercato finalizzate nel nostro schema al superamento dell'incompletezza degli scambi. La nascita dello Stato sociale nella sua moderna articolazione ha quindi ragioni di efficienza e costituisce una risposta spiegabile, in un rigoroso ambito di teoria neoclassica, con l'inadeguatezza concreta del meccanismo concorrenziale.

Le finalità ridistributive o equitative dello Stato sociale, che si collocano logicamente in una posizione subordinata rispetto a quelle di efficienza, devono essere accuratamente interpretate. Gli assetti distributivi risultanti dalle prestazioni dello Stato sociale devono infatti essere valutati non tanto in termini di distribuzione ex post del reddito monetario, quanto piuttosto in relazione alle finalità tipiche di assicurazione o di ripartizione del rischio che giustificano l'esistenza dello Stato sociale.

In questo ambito le elaborazioni più rilevanti si possono cogliere nella letteratura filosofico-politica. A Thomas H. Marshall è attribuita la compiuta formulazione del concetto di diritto di cittadinanza. "Deve esistere una forma di uguaglianza umana fondamentalmente connessa con il concetto di appartenenza a una comunità che non contrasta con le disuguaglianze che distinguono i diversi livelli economici della società"; "le istituzioni che hanno i più stretti legami con l'elemento sociale della cittadinanza sono appunto il sistema scolastico e i servizi sociali", con la conseguenza che "le aspirazioni alla riduzione della disuguaglianza possono essere soddisfatte facendo entrare i diritti sociali nello stato della cittadinanza e creando così un diritto universale a un reddito reale non misurato dal valore di mercato del soggetto". Si aggiunga che "l'estensione dei servizi sociali non è un mezzo (sia pure

indiretto) per livellare i redditi: in certi casi può portare a questo risultato; in altri no" (v. Marshall, 1950; tr. it., p. 39).

In modo ancora più esplicito Michael Walzer (v., 1983) afferma che in una società ordinata è inutile perseguire politiche indirizzate semplicemente a una ridistribuzione del reddito monetario. Si devono invece ricercare sfere di giustizia specificamente rilevanti o criteri distributivi appropriati in ogni area d'intervento, quali: la necessità di cura indipendentemente dalla capacità di pagamento personale, per la sanità; un tenore di vita appropriato e adeguato alla storia individuale, per il sistema previdenziale; il merito, per l'istruzione; un sostegno a chi è disoccupato, in un quadro che salvaguardi gli incentivi allo sforzo e alla valorizzazione individuale.

Dalle funzioni tipiche dello Stato sociale discende che larga parte delle spese di natura sociale ha lo scopo di fornire copertura assicurativa all'individuo e che gli interventi strettamente assistenziali hanno avuto storicamente, al di fuori di situazioni del tutto patologiche, una portata limitata. "Praticamente in nessun paese esiste un sistema di trasferimenti che abbia come suo obiettivo semplicemente il livellamento dei redditi. Pertanto l'ottimalità paretiana, in un contesto che prenda in considerazione la ripartizione del rischio, include larga parte degli interventi che, analizzati da un punto di vista più ristretto, sembrano motivati da finalità ridistributive (v. Arrow, 1963, p. 947).

3. Le aree di intervento e le dimensioni dello Stato sociale

Preliminarmente, è necessario definire i criteri con cui possono essere valutati sul piano allocativo e su quello distributivo gli interventi riconducibili alla nozione di Stato sociale.

Per quanto riguarda le aree di intervento possiamo fare riferimento alla definizione di social protection seguita da EUROSTAT nelle sue rilevazioni: "La protezione sociale comprende tutti gli interventi posti in essere da organismi pubblici e privati finalizzati a tutelare individui e famiglie da un predefinito insieme di rischi e di bisogni, a condizione che non siano previsti contestualmente né una contropartita né un contratto individuale. I rischi o i bisogni che possono dar luogo a interventi di protezione sociale sono convenzionalmente classificati nel modo seguente: 1. Malattia e assistenza sanitaria; 2. Invalidità; 3. Vecchiaia; 4. Superstiti; 5. Famiglia e infanzia; 6. Disoccupazione; 7. Abitazione; 8. Esclusione

sociale, non altrimenti classificata" (v. EUROSTAT, 2000, p. 7). Alle prestazioni che rientrano negli ambiti indicati si possono aggiungere le spese per l'istruzione.

Nella definizione di EUROSTAT sono evidenziati i due problemi più ardui che devono essere affrontati quando si voglia rilevare l'estensione dello Stato sociale, in particolare a fini di analisi comparata: l'inserimento della componente erogata da organismi privati (che EUROSTAT ritiene debba essere inserita) e la rilevanza di alcune attività individuali (per le quali invece si opta per l'esclusione).

È opportuno a questo proposito ricollegarsi alla distinzione originariamente proposta da Richard M. Titmuss (v., 19763) fra welfare 'pubblico', welfare 'aziendale' e welfare 'fiscale'. Nell'accezione corrente, lo Stato sociale coincide con il welfare pubblico, costituito dalle erogazioni effettuate dalle amministrazioni pubbliche, siano esse servizi in natura o trasferimenti monetari. Nel welfare aziendale confluiscono tutte le provvidenze erogate direttamente o indirettamente dai datori di lavoro alla generalità dei dipendenti, in sostituzione di analoghi interventi pubblici o a seguito di accordi sindacali. Di norma il welfare aziendale si sovrappone al cosiddetto welfare fiscale. Le erogazioni dei datori di lavoro sono infatti tipicamente associate alle tax expenditures, che in questo contesto sono tutte le modifiche della struttura normale del sistema fiscale finalizzate ad agevolare lo sviluppo del sistema di protezione sociale. Esistono peraltro anche attività rientranti negli ambiti dello Stato sociale che sono il risultato di attività e di comportamenti individuali, non essendo mediati né dall'operatore pubblico, né da alcun datore di lavoro (dalla stipulazione di una polizza sanitaria, alla costituzione di una pensione integrativa individuale, all'iscrizione a una scuola privata): si deve comunque osservare che anche in questo caso la decisione individuale è spesso incentivata da specifiche agevolazioni fiscali.

Le precedenti considerazioni lasciano intendere che è praticamente impossibile fissare una linea di confine incontrovertibile fra gli interventi che all'interno di uno stesso settore rientrano nello Stato sociale e quelli che possono essere correttamente ignorati in quanto appartenenti a una sfera strettamente individuale. Un'analisi limitata alle spese dell'operatore pubblico non permette di valutare le conseguenze allocative dell'espansione complessiva delle attività che rientrano nello Stato sociale e mette in ombra i problemi distributivi connessi all'adozione di modelli istituzionali caratterizzati da una diversa composizione delle competenze private e pubbliche (come vedremo in seguito). È d'altra parte vero che la considerazione di tutte le attività rientranti nei settori di intervento dello

Stato sociale conduce a dilatarne eccessivamente la portata.

Una corretta discriminazione deve essere fondata, a nostro giudizio, sull'esistenza e l'utilizzo di agevolazioni fiscali specifiche. Con questa impostazione si stabilisce un'equivalenza concettuale fra interventi diretti dell'operatore pubblico e azioni di sostegno a favore delle scelte e degli interventi privati, non essendo preclusa a priori un'analisi degli effetti distributivi, oltre che allocativi, dei diversi modelli istituzionali.

Una sintesi delle informazioni empiriche provenienti da diverse fonti ed elaborate sulla base delle precedenti osservazioni è contenuta nelle tabb. I e II. I dati, espressi in termini di prodotto interno, si riferiscono a sei paesi che dovrebbero rappresentare le tipologie fondamentali di Stato sociale esistenti in nazioni a elevato grado di sviluppo; nella tab. II, le spese sono ripartite in tre settori, istruzione, sanità e welfare, quest'ultimo comprendente tutti gli interventi che non rientrano nei due ambiti esplicitamente indicati.

La tab. I indica in primo luogo le spese di protezione sociale rilevate da EUROSTAT, sulla base della definizione prima riportata: in particolare, sono escluse tutte le spese per l'istruzione, le spese sanitarie private (anche se mediate da assicurazioni collettive) e le erogazioni pensionistiche individuali che hanno assunto rilievo nel Regno Unito. I dati, riferiti al 1998, indicano che in Europa la Svezia ha il sistema di protezione sociale più sviluppato (un terzo del prodotto interno) e l'Italia il meno esteso (un quarto del prodotto interno). La spesa del Regno Unito è superiore di un punto a quella dell'Italia, mentre Germania e Francia si collocano in una posizione intermedia.

A risultati sostanzialmente analoghi (l'oggetto di rilevazione non è del tutto coincidente) si giunge utilizzando il Social expenditure database dell'OECD (v., 2002), anche se in questo caso si inverte la posizione relativa di Italia e Regno Unito. La rilevazione dell'OECD consente di estendere l'analisi agli Stati Uniti, dove nel 1998 la spesa sociale è risultata pari a circa la metà di quella europea. La stessa fonte ci consente di individuare alcune componenti private della spesa totale, che in questa rilevazione sono circoscritte (il trattamento di fine rapporto in Italia, una parte del sistema pensionistico svedese comunque istituzionalizzato, alcune provvidenze aziendali in altri paesi, mentre le pensioni occupazionali inglesi sono inserite nel settore pubblico).

L'interpretazione alternativa dell'estensione dello Stato sociale inserisce nel quadro informativo anche le prestazioni che sono in linea generale associate al cosiddetto welfare

fiscale. A questo riguardo altre indagini OECD (v., Education at…, e Social expenditure…, 2002) forniscono stime della spesa per l'istruzione, pubblica e privata, e della spesa sanitaria privata. È inoltre possibile integrare i dati OECD con i trasferimenti pensionistici personali del Regno Unito. Da queste elaborazioni (v. tab. II) emerge un quadro parzialmente diverso da quello precedentemente descritto: in particolare, le spese al lordo e al netto di quelle sostenute per l'istruzione negli Stati Uniti si avvicinano a quelle europee. Se poi si inseriscono le spese pensionistiche private degli Stati Uniti (utilizzando un'analisi della Social Security Administration, ferma per il momento al 1994, che considera sia le spese pubbliche che quelle private) si ottiene un dato che indica un'omogeneità dimensionale degli Stati Uniti con i principali paesi europei. Al netto delle spese per l'istruzione, la quota del prodotto interno statunitense destinata ai programmi di welfare è pari al 28%, inferiore di un punto a quella dell'Italia e del Regno Unito (nella versione comprensiva delle pensioni personali) e di tre punti a quella rilevata in Francia e Germania. Si segnala comunque la Svezia per il livello elevato di spesa.

Nelle analisi comparate delle dimensioni dello Stato sociale esistono altri elementi di ambiguità, che qui possiamo solo richiamare. Se è difficile paragonare le dimensioni dello Stato sociale anche in paesi simili per grado di sviluppo, ulteriori difficoltà emergono quando si vogliono effettuare analisi settoriali comparate: i criteri di classificazione degli interventi non sono infatti omogenei, essendoci in particolare forti sovrapposizioni fra gli interventi per vecchiaia, invalidità e disoccupazione (v. Artoni e Casarico, 2001).

Esistono poi problemi derivanti dalle interconnessioni difficilmente quantificabili fra sistema fiscale e interventi dello Stato sociale. Le prestazioni monetarie dello Stato sociale sono tipicamente rilevate al lordo dell'imposizione personale diretta: quando, come sempre accade, le aliquote nazionali sono diverse, gli effetti di benessere dello stesso ammontare di spesa pubblica sono significativamente diversi. Gli interventi a favore della famiglia possono consistere in erogazioni dirette (come gli assegni famigliari in Italia) oppure nella concessione di detrazioni e di deduzioni fiscali: nelle statistiche internazionali le erogazioni sono rilevate, contrariamente alle agevolazioni tributarie, che sono totalmente ignorate. Possiamo qui solo ricordare che l'analisi di Willem Adema (v., 2000) dimostra che al netto del prelievo fiscale le spese sociali in cinque dei sei paesi considerati sono comprese in un intervallo assai ristretto (v. tab. I, ultima colonna): per l'elevata pressione fiscale la spesa sociale netta della Svezia scende al 27%, contro il 26% del Regno Unito, il 24,5% degli

Stati Uniti e una quota inferiore dell'Italia.

Come abbiamo già osservato, non esiste una soluzione pienamente soddisfacente che consenta di valutare in modo non ambiguo le dimensioni dello Stato sociale. È tuttavia certo che le dimensioni raggiunte in alcuni paesi dalla fornitura privata, ma fiscalmente agevolata, di prestazioni sociali impongono un ulteriore sviluppo dell'analisi: ci dobbiamo chiedere se il diverso ruolo delle componenti private e pubbliche, pur nella sostanziale omogeneità allocativa, produca effetti significativi in termini di accesso alle prestazioni.

4. L'accesso alle prestazioni

Gli effetti delle diverse modalità di fornitura dei servizi sociali in termini di accesso alle prestazioni possono essere individuati sulla base di ulteriori informazioni riguardanti sanità e sistema pensionistico.

Con riferimento alla sanità possono essere richiamati alcuni indicatori di bisogno, di dimensione degli interventi e di qualità dei cinque paesi europei da noi considerati (v. tab. III). I dati OECD indicano che la popolazione è relativamente più anziana e che la spesa pro capite è molto più bassa rispetto ai valori rilevati negli Stati Uniti; inoltre, sia la mortalità infantile, sia quella prematura degli adulti, specie degli uomini, sono inferiori in Europa.

Come sappiamo, il sistema sanitario degli Stati Uniti è caratterizzato, oltre che da un più elevato livello di spesa pro capite, anche dalla più alta componente di spesa privata. Un'analisi dettagliata delle modalità di copertura indica che una rilevante quota della popolazione americana (12%) non è assicurata e che la copertura assicurativa di gruppo è dominante (essendo quella individuale limitata ai lavoratori autonomi). Sul totale della spesa medica solo il 21% è a carico diretto dell'individuo (una percentuale probabilmente non lontana da quella riscontrabile in Europa), mentre la parte residua è a carico del governo federale o proviene da indennizzi assicurativi (v. Gruber, 2001). Dalle precedenti considerazioni emerge che nel settore sanitario l'area di tax expenditure è molto ampia; si commetterebbe quindi un significativo errore di valutazione se in un'analisi comparata si omettesse la spesa sanitaria fiscalmente incentivata (v. United States Congress, 2001).

La probabilità di non essere assicurati è poi correlata al reddito individuale: infatti, la

percentuale di non assicurati discende rapidamente al crescere del reddito (il 35% dei redditieri nella fascia fra 10-15 mila dollari annui e l'8% quando il reddito è superiore a 50 mila dollari). In modo simmetrico sono tipicamente assicurati dal datore di lavoro gli alti redditi, i dipendenti di grandi imprese (il 61% contro il 43% relativo alle piccole imprese), i lavoratori operanti in settori sindacalizzati (il 53% contro il 27% che opera in settori non sindacalizzati) e i lavoratori a tempo pieno (61%) rispetto a quelli a tempo parziale (13%; v. United States Department of Labor, 2002). È ampiamente condivisa l'opinione che le agevolazioni fiscali connesse alle assicurazioni mediche, oltre a comportare una notevole caduta di gettito fiscale, siano anche concentrate a favore delle componenti privilegiate del lavoro dipendente.

Più in generale, si può affermare che un sistema sanitario di tipo assicurativo, oltre a comportare un elevato assorbimento di risorse e ad affidare all'intervento pubblico tutti i soggetti ad alto rischio per ragioni di età, non garantisce la copertura universale della popolazione. Non realizza, in altri termini, il criterio di giustizia distributiva afferente a questa specifica area dello Stato sociale.

Fra i paesi qui considerati, gli Stati Uniti e il Regno Unito sono caratterizzati dalla presenza di una rilevante componente di pensioni private, derivanti dalla sostituzione legislativamente regolata di componenti del sistema pubblico, o da accordi sindacali, oppure da accantonamenti individuali, in un contesto comunque di forte intervento normativo pubblico. Tutte le forme di previdenza privata, siano esse sostitutive di quella pubblica o a essa complementari, sono sostenute da consistenti agevolazioni fiscali, che si risolvono nell'esenzione degli accantonamenti e dei redditi ottenuti nella fase di accumulazione e nella tassazione delle prestazioni.

Negli Stati Uniti l'incidenza delle pensioni private sul totale delle prestazioni previdenziali è pari al 33% del totale (v. Munnell e Sunden, 2001). Con riferimento alla copertura, la distribuzione dei benefici pensionistici ricalca la partecipazione ai piani sanitari, concentrandosi su settori e su lavoratori relativamente privilegiati. Nel Regno Unito i dati indicano che i diversi tipi di pensioni private coprono circa il 50% dei dipendenti privati, con caratteristiche analoghe a quelle rilevate negli Stati Uniti (v. Artoni e Casarico, 2001). I dati relativi alla distribuzione di questi benefici indicano poi che i percettori si collocano nelle fasce a reddito più elevato, venendosi così a correggere in buona misura le caratteristiche ridistributive dei sistemi pubblici di sicurezza sociale che in entrambi i paesi

premiano le classi più povere.

Possono essere formulate alcune osservazioni a conclusione di questo argomento. Per l'estensione delle agevolazioni fiscali non si può non tenere conto delle cosiddette componenti private di sanità e pensioni, la cui omissione comporta una distorsione del quadro sia allocativo, sia distributivo (v. Howard, 1997). Sul piano allocativo, come abbiamo già osservato nel capitolo precedente, non si rappresenta correttamente la dimensione effettiva dello Stato sociale; sul piano distributivo, i diversi assetti istituzionali portano a privilegiare in generale alcuni gruppi sociali, concentrando su di loro le provvidenze pubbliche. In alcuni casi il riferimento parziale del welfare aziendale deriva da un'insufficiente articolazione del sistema pubblico di prestazione sociale (si pensi a un sistema previdenziale pubblico che non realizza adeguatamente l'obiettivo di garantire un ragionevole mantenimento del tenore di vita nel periodo di pensionamento). In altri casi lo sviluppo delle componenti private può originare dall'inesistenza di un sistema pubblico di protezione, come accade là dove non operano sistemi sanitari nazionali.

I risultati ultimi in termini allocativi e distributivi possono essere così delineati: sul piano allocativo, può essere eccessiva l'attivazione di risorse indotte da generose agevolazioni fiscali; sul piano distributivo, quando solo una parte della popolazione beneficia dell'estensione dei meccanismi di protezione, si pongono, se non altro, problemi equitativi.

5. Gli effetti economici dello Stato sociale

Un'amplissima letteratura ha affrontato il problema dei nessi esistenti fra andamento economico e dimensioni e articolazione dello Stato sociale. Verranno qui esposte le principali linee di analisi.

a) Stato sociale, reddito pro capite e crescita economica

Una prima linea di ricerca ha studiato il problema degli effetti economici del Welfare State in termini macroeconomici, ponendo in relazione le dimensioni dello Stato sociale con il grado di sviluppo dei diversi paesi, misurato dal reddito pro capite o dal tasso di crescita (v. Atkinson, 1999).

I risultati ottenuti sono strettamente dipendenti dalla definizione di Stato sociale adottata. Se gli interventi rilevati coincidono con le spese a carico delle pubbliche amministrazioni, per i paesi europei è evidente l'associazione positiva fra estensione dello Stato sociale e reddito pro capite. La mancata considerazione delle spese di protezione sociale legate al rapporto di lavoro rende meno evidente la connessione per paesi come Stati Uniti, Giappone e, in misura minore, Regno Unito.

Altre analisi collegano invece il tasso di crescita di un sistema economico (o la sua competitività misurata dal costo del lavoro) con le dimensioni dello Stato sociale. In questo caso la connessione non è univoca, e comunque non immediatamente interpretabile: alcuni studi indicano infatti un nesso positivo, mentre da altri emerge che un alto tasso di sviluppo è correlato negativamente alla dimensione dei trasferimenti sociali. È facilmente intuibile che i risultati dipendono, oltre che dalle definizioni delle variabili rilevanti, anche dal periodo e dai paesi presi in esame.

Queste analisi, per il loro livello di aggregazione, sono comunque irrimediabilmente approssimative. Implicitamente, e al di là delle specifiche conclusioni, tendono inoltre a valutare la funzionalità dello Stato sociale solo in termini di crescita materiale dell'economia, quando invece il sistema di protezione sociale ha una molteplicità di funzioni non tutte riconducibili all'incremento del reddito pro capite.

Deve essere infine osservato che una correlazione positiva fra due variabili non implica alcun meccanismo causale: nel nostro caso si può legittimamente sostenere sia che un elevato reddito pro capite (o un alto tasso di sviluppo) è all'origine di un compiuto sistema di protezione sociale, sia che il Welfare State, per gli effetti di integrazione sociale e di miglioramento della qualità della forza lavoro, è esso stesso causa di un elevato tenore di vita.

b) Stato sociale e risparmio

A risultati potenzialmente più significativi, anche se, come vedremo, scarsamente conclusivi, conduce un'analisi degli effetti dello Stato sociale sull'offerta quantitativa di fattori produttivi, capitale e lavoro, e sullo sviluppo delle potenzialità di progresso tecnico, inserendo in questa variabile sia la propensione al rischio, sia la qualità della forza lavoro.

La dotazione di beni capitali è determinata dal risparmio passato e corrente di un paese. Pur

essendo molti gli istituti dello Stato sociale che possono influire in un senso o nell'altro sul saggio di risparmio, il sistema pensionistico è la componente capace di produrre gli effetti più significativi.

La letteratura si è concentrata in particolare sugli effetti differenziali delle diverse tipologie di sistemi pensionistici, contrapponendo un sistema a ripartizione (in cui il gettito contributivo annuale è destinato al finanziamento delle prestazioni, senza alcuna costituzione di riserve finanziarie) a un sistema a capitalizzazione (in cui la prestazione individuale deriva dalla trasformazione in rendita di un montante accumulato con il versamento dei contributi e il loro investimento sui mercati finanziari).

Peter Diamond (v., 1965) ha dimostrato che l'introduzione di un sistema a capitalizzazione in un modello a generazioni sovrapposte non modifica il livello di risparmio individuale. Il rendimento conseguito con il risparmio previdenziale è pari a quello ottenibile da tutti gli altri impieghi, rimanendo quindi inalterata la posizione di equilibrio precedente l'introduzione del sistema pensionistico: l'accantonamento del contributo pensionistico implica, in altri termini, la sostituzione di altre forme di risparmio privato. Ne segue che è inalterata la dotazione di capitale pro capite e, quindi, il livello di reddito pro capite, dato il tasso di sviluppo di lungo periodo.

Al contrario, un sistema a ripartizione, in quanto raccoglie contributi dalle generazioni attive caratterizzate da una propensione al risparmio positiva ed eroga prestazioni nella fase d'avvio alle generazioni che non hanno versato contributi e che, secondo una funzione di risparmio life cycle, hanno una propensione al consumo pari all'unità, modifica la condizione di equilibrio del sistema originario. Si riduce infatti il tasso di risparmio, il capitale pro capite e, quindi, il reddito pro capite, pur non modificandosi nel tradizionale modello di Solow il tasso di crescita di lungo periodo.

Il risultato di Diamond discende da presupposti molto specifici. Il diverso effetto dei due tipi di sistema pensionistico dipende in particolare dalla funzione del risparmio di tipo life cycle, che esclude ogni forma di trasmissione ereditaria per altruismo intergenerazionale. Se l'introduzione di un sistema a ripartizione sostituisce altre forme di trasferimento intergenerazionale (com'è storicamente avvenuto) o comporta un incremento dei lasciti ereditari, non si producono effetti sul risparmio (v. Thompson, 1983; v. Blanchard e Fischer, 1989). Se poi si considerano congiuntamente le scelte di risparmio e di investimento in

capitale umano e si introducono imperfezioni nel mercato dei capitali, viene meno il risultato secondo cui i sistemi a capitalizzazione sono sistemi neutrali che non hanno effetto sul risparmio e sulle altre variabili di scelta degli individui (v. Casarico, 1998).

I tentativi di stima degli effetti sul saggio di risparmio di un sistema pensionistico a ripartizione non hanno dato certamente risultati conclusivi. Alcuni autori, in particolare Martin Feldstein (per una sintesi dei suoi contributi, v. Feldstein e Liebman, 2002), hanno individuato effetti particolarmente consistenti; altri sono molto più cauti nelle loro conclusioni, quando non hanno ottenuto risultati negativi (per i riferimenti alla letteratura più recente, v. Barr, 2001). Rimane a nostro giudizio ancora valida la conclusione di Lawrence Thompson (v., 1983, p. 1445), per il quale la teoria economica non è in grado di determinare gli effetti sul risparmio del sistema pubblico di sicurezza e le ricerche empiriche effettuate forniscono scarso sostegno alla tesi secondo cui l'effetto riduttivo sarebbe stato sostanziale.

È comunque diffusa l'opinione che esista un problema di inadeguatezza del risparmio per la vecchiaia nei paesi anglosassoni, dove hanno trovato spazio, accanto alle pensioni pubbliche e a quelle occupazionali a beneficio definito, forme a capitalizzazione a base individuale. Le pensioni individuali sono state incentivate da trattamenti fiscali relativamente favorevoli, nella convinzione che l'elasticità del risparmio alla variazione del rendimento netto sia significativa (v. Bernheim, 2002).

Negli ultimi anni sono state esaminate, in sede politica, alcune proposte di ulteriore estensione delle pensioni individuali in sostituzione della componente pubblica a ripartizione. La base teorica di queste proposte è costituita dal modello di Diamond (v., 1965), cui abbiamo fatto riferimento. Si ritiene inoltre che il rendimento implicito dei contributi versati a un sistema a ripartizione (dato dalla somma del tasso di crescita dell'occupazione e della produttività del lavoro) sia sensibilmente inferiore a quello ottenibile con l'investimento degli accantonamenti previdenziali sui mercati finanziari; sarebbe in altri termini possibile ridurre il gettito contributivo, con i connessi effetti distorsivi propri di tutte le forme di prelievo obbligatorio, pur garantendo lo stesso reddito ai pensionati (per gli argomenti a favore di questa posizione, v. Feldstein e Liebman, 2002).

Le tesi appena ricordate non sono unanimemente condivise (v. Diamond, 1999 e 2002). Gli effetti delle agevolazioni sul risparmio sono ancora oggetto di ampia discussione (v.

Bernheim, 2002), e occorre osservare, fra l'altro, che nell'ultimo decennio i paesi che hanno sviluppato la componente a capitalizzazione sono stati caratterizzati anche da un'elevata caduta del tasso di risparmio in termini assoluti e relativamente agli altri paesi (v. Lusardi e altri, 2001). Per quel che riguarda il maggior rendimento dei sistemi a capitalizzazione, l'evidenza empirica è molto più articolata di quanto si pensi correntemente. In primo luogo, gli investimenti sui mercati finanziari si caratterizzano per essere a elevato rischio; l'eventuale maggiore rendimento medio ha quindi la funzione di compensare la maggiore volatilità (v. Bosworth e Burtless, 2002). Inoltre, lungo un periodo esteso, e prescindendo dalle rilevanti fluttuazioni all'interno dell'intervallo considerato, solo il mercato azionario degli Stati Uniti sembra confermare la tesi di un superiore rendimento dei sistemi a capitalizzazione, al lordo dei rilevanti costi di gestione e non considerando la diffusa assenza di copertura dall'inflazione nel periodo successivo al pensionamento (v. Brugiavini e Peracchi, 1999; v. Diamond, 2000). Infine, si deve osservare che molte delle proposte di riforma sono state ispirate dallo straordinario andamento dei mercati azionari negli anni novanta, fino allo scoppio della bolla speculativa verificatasi a metà del 2000: negli ultimi anni i rendimenti del sistema a ripartizione e quelli di un ipotetico sistema a capitalizzazione si sono fortemente ravvicinati.

c) Stato sociale e partecipazione al mercato del lavoro

Numerosi istituti del sistema di protezione sociale influenzano l'offerta di lavoro, dai sussidi di disoccupazione alle indennità di malattia, ai presupposti per la concessione delle pensioni d'invalidità, all'organizzazione del sistema pensionistico che tipicamente collega l'erogazione dei benefici al raggiungimento di una certa età. Per alcuni di questi temi non possiamo che rinviare alla letteratura rilevante (per gli effetti dei sussidi di disoccupazione, v. Atkinson, 1999; v. Krueger e Meyer, 2002; per gli effetti dei programmi assistenziali, v. Moffitt, 2002); qui ci soffermeremo sui nessi esistenti fra sistema pensionistico e offerta di lavoro.

Lo sviluppo dei sistemi di previdenza sociale è stato storicamente collegato alla diminuzione del tasso di partecipazione alla forza lavoro delle fasce più anziane della popolazione. Dopo la seconda guerra mondiale, negli Stati Uniti, il tasso di partecipazione era di poco inferiore al 50% per la popolazione di età superiore ai 65 anni; nel 1990 questo

tasso si collocava intorno al 20%. Negli ultimi decenni si è contratto in tutti i paesi sviluppati anche il tasso di attività dei lavoratori maschi nella fascia di età compresa fra i 55 e i 64 anni: nel 1995 si va dal 55% dell'Italia, al 64% della Germania, al 75% del Regno Unito e al 71% degli Stati Uniti, con una media OECD del 69% (v. Blöndal e Scarpetta, 1999; v. Gruber e Wise, 2002). Tutto ciò è il riflesso di un'età media di pensionamento che si colloca fra i 59 e i 60 anni nell'Europa continentale e fra i 62 e i 63 anni nei paesi anglosassoni (v. Blöndal e Scarpetta, 1999). Si deve comunque ricordare che negli Stati Uniti le pensioni private sono in linea generale corrisposte a un'età inferiore a quella cui si accede alle prestazioni della social security.

Per contrastare il ritiro prematuro dalla forza lavoro, che Gruber e Wise (v., 2002) definiscono unused productive capacity, è stato proposto di innalzare l'età minima cui sono corrisposte le pensioni pubbliche, oppure di introdurre meccanismi che incentivino la permanenza nella forza lavoro anche oltre l'età minima di pensionamento. Queste proposte hanno evidentemente senso in un mondo caratterizzato da un forte allungamento della vita media (per un inquadramento generale di questi problemi, v. Lumsdaine e Mitchell, 1999).

Oltre che al ritiro anticipato volontario, la caduta del tasso di partecipazione di lavoratori relativamente anziani è stata collegata anche alla rivoluzione tecnologica e occupazionale che ha caratterizzato le economie occidentali nell'ultimo quarto del secolo XX. Si sostiene infatti che larga parte dei rischi generatisi nelle moderne società industrializzate è il risultato delle trasformazioni strutturali determinate dalle innovazioni tecnologiche all'interno dei mercati del lavoro nazionali. "La crescente produttività, il mutamento nella composizione dei consumi, la saturazione della domanda di alcuni beni provenienti dai settori tradizionali dell'economia sono i principali fattori di cambiamento. Sono questi fattori strutturali di rischio che alimentano la domanda di sostegno pubblico e di suddivisione del rischio" (v. Iversen e Cusack, 2000, p. 313). D'altro canto, larga parte dei mutamenti occupazionali si è risolta nell'entrata di giovani lavoratori nel settore dei servizi e nel ritiro prematuro degli occupati anziani dai settori tradizionali. Di fronte a queste trasformazioni strutturali e irreversibili, i governi hanno risposto fondamentalmente in due modi: hanno conservato la regolazione nel mercato del lavoro, attivando forme di protezione sociale costituite essenzialmente da pensionamenti anticipati, oppure hanno mantenuto relativamente elevata l'età di accesso alle prestazioni pensionistiche, attivando forme d'impiego nel settore dei servizi caratterizzate da basse remunerazioni, impiego a tempo parziale e bassa produttività.

Si può quindi trarre la conclusione che un recupero dei tassi di attività, in settori a elevata produttività, potrà essere ottenuto quando saranno riassorbiti gli effetti delle grandi trasformazioni tecnologiche degli ultimi decenni. Lo Stato sociale in queste specifiche vicende ha svolto una rilevante funzione di ammortizzatore sociale, in alcuni casi in modo esplicito, in altri attivando consistenti interventi assistenziali.

d) Stato sociale e assunzione dei rischi

I nessi fra Stato sociale e performance economica non sono riconducibili esclusivamente alla variazione quantitativa della disponibilità dei fattori produttivi, ma si esprimono anche in una dimensione qualitativa, con conseguenze positive o negative. Le conseguenze positive possono assumere diverse configurazioni: da un implicito stimolo all'assunzione di rischi di varia natura all'incentivazione all'investimento in capitale umano o all'acquisizione di specifiche competenze professionali. D'altro lato, la stessa maturazione degli istituti dello Stato sociale può determinare diffusi fenomeni di azzardo morale, alla lunga incompatibili con il buon funzionamento del meccanismo di mercato.

Fra i contributi che hanno individuato forme di complementarità fra Stato sociale e sviluppo economico deve essere in primo luogo ricordato per la sua generalità un lavoro di Hans-Werner Sinn (v., 1995), sintetizzato in Boadway e Keen (v., 2000). Riprendendo la letteratura sugli effetti della tassazione del reddito (con possibilità di deduzione delle perdite) sul livello di investimento in attività rischiose, Sinn dimostra che il finanziamento di un sistema di protezione sociale con imposte maggiormente a carico delle classi abbienti può portare, quando non è nota a priori la posizione individuale nella scala reddituale, a una più diffusa assunzione di rischi. Più precisamente, le iniziative che non sarebbero intraprese in assenza di Stato sociale possono in circostanze non implausibili determinare il cosiddetto 'paradosso della ridistribuzione': "Per una qualsiasi distribuzione del reddito prima delle imposte, la varianza del reddito dopo le imposte è certamente ridotta dopo l'applicazione di imposte ridistributive. Tuttavia gli individui possono reagire assumendo rischi in modo tale da aumentare l'ineguaglianza prima dell'applicazione delle imposte" (v. Sinn, 1995, pp. 515 e 524). In altri termini, non è sempre vero che lo Stato sociale riduce l'ineguaglianza, in quanto attraverso l'incentivo all'assunzione di rischi può liberare forze produttive e contribuire all'aumento del livello di attività.

L'analisi astratta di Sinn può trovare sostegno empirico in un esame comparato dei sistemi fiscali nazionali. È stato argomentato (v. Lindert, 2003) che i paesi in cui è particolarmente elevata la quota di spesa sociale pubblica in termini di prodotto interno sono anche quelli in cui la tassazione dei redditi di capitale è relativamente più lieve di quella applicata ai redditi da lavoro e ai consumi. Il confronto fra Svezia e Stati Uniti effettuato da Peter Lindert sembra dimostrare che una diffusa protezione sociale è connessa a un trattamento favorevole delle iniziative in linea generale rischiose, il che conferma fra l'altro i risultati dell'analisi empirica di Adema (v., 2000) sui livelli della spesa sociale netta.

Con un'angolatura diversa, Margarita Estevez-Abe e altri (v., 2001) giungono a conclusioni analoghe quando sostengono che il sistema di protezione sociale è strettamente collegato al superamento dell'insufficienza del meccanismo di mercato nella promozione di competenze lavorative specializzate. L'investimento in specific skills è altamente rischioso per i giovani, soprattutto se è elevata la probabilità di perdita dell'occupazione nelle attività dove quelle competenze sono adeguatamente valorizzate. D'altro canto, gli imprenditori che operano in settori tecnologicamente avanzati e in un quadro di concorrenza internazionale devono disporre di manodopera qualificata. L'esigenza di conciliare investimenti individuali altamente rischiosi e competitività del sistema produttivo è all'origine di alcuni importanti aspetti dello Stato sociale, che oltre a essere articolato sulla base delle specifiche esigenze nazionali è anche espressione di coalizioni politico-sociali. "Quando le imprese devono adottare strategie di mercato che richiedono una combinazione di competenze specifiche a livello d'impresa e di settore produttivo, e quando un consistente numero di lavoratori investe in queste competenze, è probabile che fra i lavoratori qualificati e i loro datori di lavoro si formi una forte coalizione a sostegno di un sistema di protezione sociale" coerente con le esigenze di crescita dei settori più dinamici dell'economia (v. Estevez-Abe e altri, 2001, p. 147). Al contrario, quando la linea produttiva prevalente o la modesta apertura al commercio internazionale non richiedono elevata specializzazione, non emerge alcun interesse da parte dei datori di lavoro a favorire lo sviluppo di un compiuto sistema di protezione sociale.

Sempre nell'ambito dell'esplorazione dei rapporti sostanziali fra Stato sociale e dinamica capitalistica, negli ultimi anni sono state elaborate significative analisi teoriche riguardanti i nessi fra la struttura del sistema pensionistico e l'investimento in capitale umano, considerato fattore fondamentale di crescita economica. Il sistema pensionistico ha il fine

essenziale di garantire un reddito adeguato e ragionevolmente prevedibile per la vecchiaia; l'investimento in istruzione, d'altra parte, è eminentemente aleatorio, portando solo in caso di esito favorevole a un aumento del reddito da lavoro del beneficiario. Nella contrapposizione fra l'aspirazione dei genitori a garantirsi una dignitosa vecchiaia e il loro desiderio di migliorare le prospettive dei figli, la letteratura (v. Kaganovich e Zilcha, 1999; v. Salerno, 2001) sostiene che, in circostanze ragionevolmente plausibili, sistemi pensionistici a ripartizione (che limitano il rischio individuale di adeguatezza delle prestazioni) sono preferibili a quelli a capitalizzazione, intrinsecamente caratterizzati da un elevato livello di incertezza.

In questi schemi concettuali deve essere inserito il dibattito, cui abbiamo già fatto cenno, riguardante una possibile sostituzione, parziale o totale, degli attuali sistemi pensionistici pubblici con meccanismi a capitalizzazione. Alcuni (v. Bosworth e Burtless, 2002) sottolineano che l'introduzione di una componente a capitalizzazione, gestita a livello individuale o collettivo, può determinare un rischio finanziario empiricamente 'molto grande' e di fatto incompatibile con la funzione essenziale di un sistema pensionistico di garantire un reddito adeguato e ragionevolmente prevedibile. Se ci riferiamo ai modelli prima richiamati che hanno studiato i nessi fra sicurezza sociale e investimento in istruzione, con questa sostituzione sarebbero compromessi gli incentivi a incrementare la dotazione di capitale umano.

Altri studiosi (v. Feldstein e Liebman, 2002), estrapolando ai prossimi decenni gli straordinari risultati ottenuti dall'investimento nei mercati azionari statunitensi negli anni novanta, sostengono che un sistema a capitalizzazione garantirebbe comunque un rendimento medio più elevato di quello derivante da un sistema a ripartizione, anche se molto più variabile e incerto. Eventuali garanzie pubbliche potrebbero attenuare i rischi intrinseci a un sistema a capitalizzazione.

Accanto a rappresentazioni teoriche che evidenziano le potenzialità sinergiche degli istituti della protezione sociale con i processi di sviluppo delle economie di mercato, esistono altri consistenti filoni di letteratura che seguono una linea interpretativa opposta. Non facciamo riferimento alle analisi che sottolineano le difficoltà operative dello Stato sociale in particolari circostanze storiche (su cui torneremo in seguito), ma piuttosto a visioni analitiche o preanalitiche fondamentali. Possiamo ad esempio richiamare la famosa analisi di Joseph Schumpeter (v., 1942), in cui si sosteneva l'incompatibilità insuperabile fra il

capitalismo, incarnato dall'imprenditore individuale, e tutte le forme di organizzazione sociale che di fatto limitano il gusto e la ricompensa per l'assunzione del rischio. Nell'ambito di un'interpretazione irrimediabilmente negativa dello Stato sociale può essere ricordato anche Friedrich von Hayek, per il quale "le difficoltà che le assicurazioni sociali devono affrontare sono la conseguenza del fatto che un apparato concepito per il sollievo della povertà è stato trasformato in uno strumento destinato alla ridistribuzione del reddito, una ridistribuzione che si pensa sia basata su un qualche inesistente principio di giustizia sociale, ma è di fatto determinata da decisioni ad hoc" (v. Hayek, 1960, p. 208).

Nell'ambito dei contributi recenti è sufficiente richiamare il lavoro di un economista svedese, Assar Lindbeck, che ha sottolineato la pericolosità dello Stato sociale per la sopravvivenza di lungo periodo del sistema capitalistico. "Numerosi benefici dello Stato sociale disincentivano il lavoro perché riducono la differenza nel reddito di chi lavora e di chi non lavora" (v. Lindbeck, 1995, p. 483), creando disincentivi, oltre che al lavoro, anche al risparmio, all'investimento rischioso e all'iniziativa imprenditoriale. Lindbeck sottolinea anche l'importanza di non organizzare lo Stato sociale sulla base di un'assunzione di invarianza del comportamento individuale nel tempo: se lo Stato sociale è sorto con l'obiettivo di proteggere gli individui dalle conseguenze degli shocks macroeconomici con tutti i rischi a essi connessi, può accadere che questi stessi shocks minino le basi economiche dello Stato sociale spingendo larga parte della popolazione in una situazione di dipendenza prolungata dalle provvidenze pubbliche, con effetti disastrosi sugli equilibri di bilancio.

Oltre a porsi in totale antitesi con i contributi prima esposti, le critiche di Lindbeck, come quelle di molti altri autori sia del passato che contemporanei, si fondano in buona misura sulle conseguenze dell'azione ridistributiva dello Stato sociale. Dalla dissociazione fra sforzo e ricompensa sembra infatti discendere larga parte degli effetti negativi dello Stato sociale nel breve e nel lungo periodo. Conviene tentare a questo punto una valutazione dell'entità della ridistribuzione operata dallo Stato sociale.

e) Stato sociale e ridistribuzione

Nelle valutazioni correnti dell'azione ridistributiva dello Stato sociale esiste una diffusa tendenza a far coincidere l'entità della ridistribuzione con il livello della spesa sociale,

spesso circoscritta a quella direttamente a carico dell'operatore pubblico. Questa impostazione, che sembra implicita nella precedente citazione di Lindbeck, è riscontrabile anche in altre analisi (v., ad esempio, Alesina e altri, 2001). Equiparando l'entità dei trasferimenti e i sussidi alle famiglie iscritti nei conti pubblici di alcuni paesi europei e degli Stati Uniti all'intensità dei processi distributivi in atto nei diversi paesi, nel lavoro di Lindbeck sono formulate interpretazioni di ampia portata sulle cause dei diversi assetti di spesa sociale e sulle conseguenze che una forte dissociazione fra lo sforzo individuale e la ricompensa riconosciuta può comportare per il funzionamento del sistema economico.

Al di là della possibile correttezza di specifiche interpretazioni, in altri contributi esiste tuttavia la consapevolezza che un'appropriata analisi degli effetti distributivi dello Stato sociale richieda la simultanea considerazione sia della spesa nel complesso e nella sua composizione, sia delle modalità di finanziamento adottate in concreto. I trasferimenti sociali possono essere "percepiti semplicemente come la restituzione ai singoli dei loro contributi pregressi". Nello stesso senso "i contributi sociali e le altre imposte, che sono percepiti come un meccanismo per acquisire il diritto a benefici futuri - pensioni, assistenza sanitaria, istruzione -, non sono imposte nel significato normalmente attribuito a questo termine di trasferimento senza corrispettivo al governo. I versamenti a programmi di sicurezza sociale attuarialmente equi dovrebbero essere esclusi dall'analisi degli effetti ridistributivi" (v. Boadway e Keen, 2000, p. 764).

È stato anche sottolineato che gli studi sulla ridistribuzione devono tener conto dell'intero ciclo di vita di una persona, cosa, questa, spesso trascurata. "[Gli] studi che sono basati sulla misura della situazione economica in un determinato periodo non prendono in considerazione la rilevante ridistribuzione effettuata dal governo lungo l'arco di vita di un individuo, oltre che della dimensione intergenerazionale. Se facciamo riferimento a un solo periodo, un sistema pensionistico pubblico determina in larghissima misura un trasferimento di reddito dai lavoratori abbienti a quelli poveri. In termini di reddito percepito nell'intera vita lavorativa, le conseguenze possono essere molto diverse, e un sistema pensionistico pubblico potrebbe essere caratterizzato dall'assenza di ridistribuzione" (v. Atkinson e Stiglitz, 1980, p. 286). È stato infine osservato che gli schemi di benessere privati, se sostenuti da agevolazioni fiscali, comportano processi ridistributivi nella misura in cui questi benefici non sono diffusi su tutta la popolazione (v. Munnell e Sunden, 2001).

Le precedenti considerazioni lasciano chiaramente intendere che la stima degli effetti

distributivi, con i connessi incentivi e disincentivi, è estremamente ardua. Non è comunque legittimo adottare semplificazioni estreme che deformano il quadro complessivo degli interventi di protezione sociale, oscurando tutta la componente assicurativa o di autofinanziamento delle prestazioni. Inoltre, per l'impossibilità di considerare simultaneamente istituti dalle caratteristiche e dalle funzioni molto diverse, è necessario procedere con analisi parziali, successivamente aggregabili con le dovute cautele in una valutazione complessiva. È infine certo che sia riferimenti temporali diversi, sia assunzioni specifiche sulla natura concorrenziale o meno del sistema economico sottostante, possono portare a indicazioni non convergenti. In questa sede si può solo accennare ad alcuni punti metodologici.

Con riferimento ai sistemi pensionistici, ogni analisi distributiva si deve fondare su una teoria dell'incidenza dei contributi sociali (v. Harberger, 1962). Ammessa l'irrilevanza economica della loro ripartizione fra datori di lavoro e lavoratori, è teoricamente corretto ipotizzare che i contributi con carattere di generalità incidano sui lavoratori; molto più arduo è invece valutare i processi traslativi di contributi di fatto 'speciali', quali quelli della previdenza privata (che interessano negli Stati Uniti circa il 50% dei lavoratori privati).

Pur ignorando questo non irrilevante problema e supponendo che i contributi si risolvano comunque in una riduzione del reddito netto dei lavoratori, le caratteristiche distributive delle pensioni dipendono dalla formula concretamente adottata per il calcolo dei benefici. I sistemi sono distributivamente neutrali quando a tutti è riconosciuto lo stesso tasso di rendimento interno (come accade con il metodo contributivo nel sistema a ripartizione e nel sistema a capitalizzazione, sempre che in quest'ultimo non si verifichino nel periodo successivo al pensionamento fenomeni inflazionistici inattesi). Le formule che danno particolare peso alle ultime retribuzioni premiano le carriere più dinamiche e, presumibilmente, i redditi più elevati, con caratteristiche ultime di regressività. Le formule che applicano coefficienti di rendimento decrescenti al crescere del reddito, come accade con la social security negli Stati Uniti, ridistribuiscono invece a favore dei redditi più bassi. In questo paese una valutazione complessiva deve tuttavia tener conto, come abbiamo già osservato, dell'esistenza del sistema previdenziale privato, che di fatto premia le categorie privilegiate di lavoratori.

Nel comparto sanitario, nella ragionevole ipotesi che tutti i cittadini, qualunque sia il loro livello di reddito, abbiano nell'arco della vita uguali necessità di cure mediche, il

finanziamento contributivo o tributario proporzionale al reddito introduce elementi di progressività nel sistema complessivo. Si deve aggiungere che nei sistemi di assicurazione privata in cui i premi sono a carico del datore di lavoro è ragionevole assumere che l'onere si collochi di fatto sulla generalità dei consumatori, lasciando aperta la possibilità che il sistema nel suo complesso risulti significativamente regressivo (v. Wagstaff e van Doorslaer, 2000, p. 1855).

Con un sistema fiscale complessivamente improntato alla proporzionalità, il sistema educativo è progressivo quando l'accesso è uniformemente distribuito fra le diverse classi sociali. Quando, come accade per i livelli superiori di istruzione, l'accesso è concentrato nei decili di reddito più elevati, si tende verso un meccanismo che è distributivamente neutrale. È comunque certo che nel comparto dell'istruzione la componente distributiva più rilevante è quella che riguarda i contribuenti che, pur non avendo figli, devono concorrere attraverso il pagamento delle imposte al finanziamento del servizio.

Infine, un finanziamento mediante imposte degli interventi per la disoccupazione associato a un sussidio proporzionale al reddito è tendenzialmente neutrale. Una valutazione più compiuta richiede tuttavia che sia esaminata la normativa che regola nelle concrete circostanze l'erogazione dei sussidi di disoccupazione, in particolare per quanto riguarda le condizioni di accesso al beneficio e la sua durata (v. Atkinson, 1999).

Ignorando le componenti strettamente assistenziali dello Stato sociale (per le quali le considerazioni distributive sembrano in linea generale pacifiche), sembra ragionevole affermare che la sua componente ridistributiva, oltre che essere difficile da valutare, può essere di qualunque segno, e comunque non immediatamente correlabile alle dimensioni della spesa pubblica per trasferimenti.

Esiste l'impressione, del tutto soggettiva, che gli Stati sociali europei verifichino la director's law, per la quale i benefici tendono a concentrarsi presso le classi medie. Considerando anche il finanziamento, si viene a dare ragione all'osservazione di Lindert (v., 2003) sulle caratteristiche essenziali del sistema fiscale svedese: in questo paese si colpiscono con aliquote elevate e crescenti i redditi di lavoro, i cui titolari beneficiano peraltro di ampia copertura assicurativa da parte dello Stato sociale.

In un'analisi più compiuta si potrebbe forse dimostrare che beneficiari della funzione assicurativa del Welfare State sono stati negli ultimi anni i lavoratori colpiti dal processo di

ristrutturazione del settore manifatturiero. Confermando le analisi di Torben Iversen e Thomas Cusack (v., 2000), si può ritenere che questi lavoratori siano stati destinatari in varia forma di interventi che hanno determinato un ritiro anticipato dall'attività lavorativa. Sempre sulla base di un'analisi non compiuta, è probabilmente confermata la tesi di chi ritiene che lo Stato sociale sia negli Stati Uniti meno ridistributivo che nei paesi europei, ma per ragioni diverse da quelle comunemente avanzate. Lo Stato sociale degli Stati Uniti, considerato anche nella sua componente privata (lo hidden Welfare State, utilizzando il titolo del libro di Christopher Howard: v., 1997), finisce per essere più regressivo o meno progressivo di quello europeo per la sua capacità di discriminare nel sistema pensionistico e in quello sanitario a danno di una larga fascia di cittadini. Non è questa la sede per affrontare le ragioni di questa possibilità di discriminazione, per le quali non possiamo che rinviare ad altre analisi.

6. Conclusioni: la crisi dello Stato sociale

La storia dello Stato sociale è stata caratterizzata da una permanente situazione di crisi che ha richiesto degli adattamenti per garantire la funzionalità di tale sistema.

Nella fase formativa, che si esaurisce intorno al 1970, il fattore modificatore è stato il riconoscimento dell'esistenza di una più o meno grave questione sociale. Questo elemento caratterizza sia le prime esperienze tedesche e inglesi, sia il New Deal rooseveltiano, sia l'importante estensione del sistema di protezione sociale durante le presidenze democratiche degli anni sessanta negli Stati Uniti.

In questa fase non erano certamente ignoti i pericoli che il meccanismo democratico parlamentare, con l'innata propensione a cercare il favore degli elettori, avrebbe potuto comportare per gli equilibri di finanza pubblica e per il più generale funzionamento dei sistemi capitalistici. Esisteva d'altra parte la fiducia che la democrazia politica avesse in sé meccanismi di autocontrollo capaci di evitare che una parte, anche se maggioritaria, potesse sopraffare permanentemente la minoranza, senza alcun riguardo per gli interessi di lungo periodo della collettività nel suo complesso. Se teniamo inoltre presente che nei decenni successivi alla guerra mondiale si ritenevano necessari interventi regolatori dell'evoluzione macroeconomica e che comunque i tassi di crescita erano più che soddisfacenti, si può dar

ragione della diffusa accettazione del progetto di estensione dei diritti di cittadinanza collegati allo Stato sociale. La crisi dello Stato sociale in questa fase storica significa essenzialmente inadeguata realizzazione degli obiettivi.

Le stesse analisi degli effetti economici dello Stato sociale non erano incompatibili con un'interpretazione positiva del ruolo del Welfare State, quale si veniva configurando. Non si pensava che il tasso di risparmio fosse negativamente influenzato dalla sicurezza sociale (anche perché si riteneva che l'elasticità del risparmio rispetto al rendimento fosse molto ridotta). La riduzione del tasso di partecipazione delle generazioni molto anziane era considerata la fisiologica conseguenza della contrazione della forza lavoro nel settore primario, in una fase storica in cui l'occupazione cresceva comunque a tassi sostenuti. La diffusione e il miglioramento qualitativo della sanità e dell'istruzione, nel quadro dell'intero sistema di protezione sociale, erano infine giudicati elementi propulsivi del tasso di sviluppo delle economie capitalistiche.

Nell'ultimo quarto del XX secolo è cambiato in primo luogo il quadro politico, con l'affermazione di un orientamento fortemente liberista nel Regno Unito e negli Stati Uniti. Sul piano culturale si sono poi fortemente indeboliti i cardini ideologici e interpretativi dei decenni precedenti. È stata drasticamente rifiutata l'impostazione keynesiana, ed è stato ripetutamente sottolineato che a un fallimento del mercato non deve seguire necessariamente un intervento correttivo dello Stato, essendo configurabile un simmetrico, e potenzialmente più grave, fallimento politico.

In questo contesto sono state sviluppate linee di indagine teorica che hanno rifiutato in buona misura l'ipotesi secondo cui il processo politico sarebbe in grado di perseguire l'interesse generale, avendo il ceto politico come esclusivo obiettivo il proprio interesse personale. Sulle tematiche specifiche dello Stato sociale, in particolare, sono stati elaborati modelli teorici che dimostrano come la decisione politica porti a una sovraespansione della spesa sociale e a un eccesso di ridistribuzione (per un'analisi di questa letteratura, v. Mueller, 1989; v. Persson e Tabellini, 2002). Anche se estremamente astratta e scarsamente suscettibile di trovare un persuasivo sostegno empirico, questa linea di ricerca è espressiva di un clima culturale che costituisce il supporto per decisioni miranti a ridimensionare gli interventi tipici dello Stato sociale. Nell'opinione di chi segue questa impostazione, la spesa pubblica dovrebbe infatti essere concentrata sulle fasce più povere della popolazione (comunque molto limitate), lasciando spazio a meccanismi assicurativi di tipo privatistico

per le altre.

A partire dagli anni settanta, nella letteratura scientifica sono poi comparsi alcuni contributi, molto influenti al di là dei loro meriti, in particolare quelli di Feldstein, caratterizzati da una rappresentazione fortemente negativa dello Stato sociale. Secondo questa impostazione, riprendendo i punti esaminati nel capitolo precedente, sia l'offerta di risparmio, sia il tasso di attività, sia l'intero sistema ridistributivo hanno operato in modo molto negativo, riducendo la performance economica.

Adottando la stessa chiave di lettura, negli ultimi anni sono state proposte analisi empiriche che tendono a dimostrare come negli anni novanta la crescita più forte degli Stati Uniti rispetto all'Europa debba essere attribuita alle diverse dimensioni dello Stato sociale, misurato in termini di spesa pubblica (v. Alesina e Perotti, 1997).

Al di là delle contrapposizioni ideali e ideologiche, la stessa crescita dello Stato sociale ha posto in luce alcuni elementi critici su cui si confronteranno in futuro le diverse visioni e le diverse linee d'intervento. Il primo elemento riguarda la capacità dei meccanismi assicurativi privati di fornire adeguata protezione per la vecchiaia. Anche se l'esperienza degli ultimi anni è stata significativa, il problema è lungi dall'essere risolto, come testimoniano le opinioni ancora fortemente divergenti. Come abbiamo già osservato, alcuni ritengono che l'investimento sui mercati finanziari sia un fattore di diversificazione del rischio e di miglioramento della redditività media nel lungo periodo; altri pensano che il rischio implicito nell'impiego azionario sia molto elevato, soprattutto se si tiene presente che i sistemi pensionistici pubblici coprono, sia pure con le necessarie differenziazioni, le esigenze essenziali di larga parte della popolazione.

Autorevoli studiosi ritengono tuttavia che la rappresentazione e l'interpretazione della realtà non siano sempre serene (v. Orszag e Stiglitz, 2001) e che le soluzioni proposte per i problemi dello Stato sociale meritino un esame più consapevole di quello correntemente effettuato. Questo punto può essere chiarito considerando l'evento che domina tutte le proiezioni sugli andamenti della spesa sociale: l'allungamento della vita media, con conseguenze potenzialmente dirompenti sugli equilibri dei sistemi pensionistici e di quelli sanitari. Per quanto riguarda le pensioni, l'unico metodo di controllo della spesa è costituito dalla regolazione delle prestazioni. Nell'ipotesi di un peggioramento del quadro demografico, deve essere comunque sottolineato che il sistema a capitalizzazione e quello a

ripartizione devono affrontare gli stessi problemi, se si vuole garantire un certo reddito reale alle classi anziane (v. Barr, 2001).

Si può aggiungere che esiste una certa tendenza a drammatizzare gli effetti dell'allungamento della vita media e dell'aumento della quota della popolazione anziana sul totale. Negli Stati Uniti si afferma che il sistema pubblico è insostenibile nel lungo periodo, in quanto nel 2042 le prestazioni eccederanno i contributi, essendo esaurito il fondo di riserva accumulato in questi anni (si noti che attualmente le prestazioni sono circa 3/4 dei contributi versati). La solvibilità perpetua del sistema sarebbe tuttavia garantita da un aumento immediato dell'aliquota contributiva dell'1,87% del monte salari rispetto al livello attuale del 12,4% (per un'analisi eterodossa delle prospettive del sistema pensionistico americano, v. Baker e Weisbrot, 1999).

In Italia, sulla base delle previsioni ufficiali, il monte pensioni in termini di prodotto interno dovrebbe passare dall'attuale 13,5% al 16% nel 2033, per poi ridiscendere nel decennio successivo a un livello inferiore a quello attuale. Nei prossimi 30 anni la popolazione anziana dovrebbe aumentare di dieci punti percentuali (in un quadro di diminuzione della popolazione di circa 2 milioni dai 58 attuali). Tutto ciò implica che, pur aumentando le pensioni pro capite, il reddito pro capite del resto della popolazione aumenterà in misura superiore: accogliendo l'assunzione dei documenti ufficiali di un tasso di crescita del prodotto interno pari all'1,5% medio annuo e ipotizzando un moderato spostamento in avanti dell'età di pensionamento, in assenza di interventi legislativi il rapporto fra il reddito medio del pensionato e quello del resto della popolazione dovrebbe ridursi dal 44% attuale al 38% nel 2033.

La spesa sanitaria tende a crescere, oltre che per l'allungamento della vita media, per altri due motivi: l'introduzione di tecnologie sempre più avanzate e costose, e la domanda qualitativamente sempre più esigente proveniente da utenti evoluti. Per l'impossibilità economica di porre direttamente a carico del singolo gli oneri di cure mediche particolarmente costose (oltre che imprevedibili), possono essere seguite due vie: o si attiva un sistema sostanzialmente discriminante in cui l'accesso a cure qualificate è legato alla storia professionale individuale, o si riconosce il diritto universale a cure adeguate. In questa seconda ipotesi devono essere seguite politiche di controllo dei costi affiancate da ragionevoli meccanismi di razionamento, riconoscendo peraltro che le risorse destinate al settore non possono scendere al di sotto di un certo limite fisiologico.

Esistono comunque problemi di qualità delle prestazioni garantite dallo Stato sociale. Come sottolineava già Albert Hirschman (v., 1980) oltre venti anni fa, nella fase iniziale dello sviluppo dello Stato sociale lo stesso ampliamento dell'accesso era motivo di soddisfazione dell'utente e di accettazione dei meccanismi di finanziamento obbligatorio. Superata la fase iniziale, l'accettazione delle finalità dello Stato sociale richiede che sia mantenuto un adeguato livello qualitativo. In caso contrario si verificheranno fenomeni di rigetto: saranno in particolare ricercati meccanismi di fornitura dei servizi sociali segmentati per le diverse fasce di popolazione, con esiti non sempre positivi per la qualità media dei servizi, in particolare nel comparto sanitario e in quello educativo, come lo stesso Hirschman (v., 1970) dimostra in un suo famoso contributo (per il dibattito corrente, v. Cutler, 2002; v. Hanushek, 2002).

La precedente osservazione ci porta a considerare i conflitti distributivi che lo stesso sviluppo dello Stato sociale ha fatto emergere. Molti dei servizi sociali sono riconducibili alla categoria dei cosiddetti beni posizionali, ovverosia dei beni la cui utilità per l'individuo dipende dal consumo che ne fanno gli altri individui (v. Hirsch, 1976). È certo che i meccanismi di integrazione sociale promossi dallo Stato sociale con l'accesso ad alcuni servizi cruciali, secondo modalità che non dipendono dal reddito individuale, pongono in essere dinamiche potenzialmente molto rilevanti per gli equilibri della società. Di nuovo, le possibili alternative oscillano fra la riaffermazione dei principî di integrazione ispiratori dello Stato sociale e l'attenuazione della portata dei criteri di giustizia specificamente rilevanti.

Sicurezza sociale

di Eugenio Somaini

sommario: 1. Il sistema della sicurezza sociale. Tipologie e principî fondamentali. 2. Complessità dell'evoluzione storica. 3. Funzione assistenziale e diritti di cittadinanza: a) meriti comparati di assistenza e diritti di cittadinanza; b) possibilità di distorsioni nel sistema degli incentivi. 4. La nozione di povertà. 5. La funzione previdenziale. 6. I sussidi di disoccupazione. 7. Il sistema pensionistico: a) invalidità; b) vecchiaia e superstiti. 8. Tasso

interno di rendimento e alternativa tra i metodi retributivo e contributivo: a) il metodo retributivo; b) il metodo contributivo. 9. Rapporti intergenerazionali e intragenerazionali. 10. Finanziamento di un sistema a ripartizione e debito pensionistico. 11. Equità intergenerazionale e intragenerazionale. 12. Funzioni assicurative e redistributive. 13. Sistema pensionistico, risparmio e offerta di lavoro. 14. Evoluzione recente e prospettive di riforma dei sistemi della sicurezza sociale. □ Bibliografia.

1. Il sistema della sicurezza sociale. Tipologie e principî fondamentali

I sistemi della sicurezza sociale comprendono istituzioni pubbliche che erogano una serie di prestazioni (monetarie o in natura), definiscono e accertano le condizioni che a esse danno diritto, impongono gli oneri che il loro finanziamento comporta; le forme concrete che tali sistemi assumono variano considerevolmente da paese a paese e per uno stesso paese nel corso del tempo e a seconda dei gruppi sociali interessati o delle prestazioni previste.La varietà delle forme può essere ricondotta ad alcune tipologie fondamentali in funzione dei principî su cui si fondano da un lato l'individuazione delle popolazioni di riferimento e dall'altro la determinazione della natura, dell'entità e della distribuzione dei diritti e degli obblighi. Si parla di sistemi universalistici quando la popolazione di riferimento è quella dell'intera nazione, e di sistemi a base occupazionale quando la popolazione è formata da gruppi di soggetti che svolgono uno stesso tipo di attività (per esempio lavoratori dipendenti del settore privato, coltivatori diretti, ecc.; v. Ferrera, Modelli..., 1993); vi sono però anche sistemi (come per esempio quelli dei reduci di guerra o quelli destinati a portatori di particolari handicaps) per i quali i criteri di individuazione non sono né universalistici né occupazionali. Solitamente, ma non sempre, la popolazione dei titolari dei diritti coincide con quella dei titolari degli obblighi.

La determinazione dei diritti e degli obblighi può basarsi sul principio della cittadinanza, su quello assistenziale o su quello previdenziale. I sistemi che si basano sui diritti di cittadinanza sono di tipo compiutamente universalistico in quanto interessano in modo incondizionato tutti coloro che presentano certi requisiti formali come quelli della cittadinanza o della maggiore età (in alcuni casi tuttavia anche stranieri non residenti che vivono nel paese possono essere titolari di diritti o di obblighi analoghi a quelli dei comuni

cittadini); a essi corrispondono solitamente prestazioni uguali, almeno teoricamente, per tutti. La ripartizione degli oneri che questo tipo di prestazioni comporta avviene attraverso la fiscalità generale e quindi anch'essa in forma universalistica.

Il principio assistenziale si presenta come un caso di universalismo condizionato: universalismo, in quanto i diritti assistenziali spettano di norma a tutta la popolazione (non mancano tuttavia gli esempi di sistemi assistenziali a base occupazionale, come nel caso delle pensioni minime nel nostro paese), condizionato, in quanto i diritti alle prestazioni sono subordinati all'esistenza e all'accertamento di una situazione di bisogno o di povertà. Anche in questo caso la copertura degli oneri segue un criterio universalistico e avviene attraverso la fiscalità generale.Il principio previdenziale condiziona le erogazioni al precedente versamento di contributi e le determina in base a meccanismi di tipo finanziario e assicurativo. L'ambito della sua applicazione è limitato dall'esistenza di una base contributiva. Il fatto che i redditi soggetti a contribuzione si differenzino non solo quantitativamente ma anche qualitativamente, per diverse categorie di soggetti, fa sì che i sistemi basati su questo principio siano spesso di tipo occupazionale. I sistemi basati sui diritti di cittadinanza sono necessariamente pubblici; lo stesso vale per quelli che svolgono funzioni di tipo assistenziale su larga scala e che abbisognano di una base contributiva ampia e obbligatoria (istituzioni private senza fini di lucro, finanziate su base volontaria, possono svolgere funzioni assistenziali, ma solo in ambiti circoscritti); le funzioni di tipo previdenziale possono essere organizzate anche su base privatistica (come avviene nel caso dei sistemi pensionistici, che affiancano, in proporzioni diverse da paese a paese, forme pubbliche e private), assumendo tuttavia caratteristiche diverse da quelle proprie delle istituzioni pubbliche.

La distinzione tra i principî che abbiamo indicato ha un carattere più logico che fattuale-descrittivo (in una stessa istituzione possono trovarsi mescolati o confusi elementi riconducibili a diversi principî); essa acquista rilevanza quando si presenti il problema di ridisegnare il sistema, in quanto fornisce le basi per la ridefinizione degli obiettivi e per la riallocazione dei diritti, dei costi e degli oneri di copertura finanziaria. In questa sede consideriamo come parti del sistema della sicurezza sociale istituzioni pubbliche appartenenti a ciascuna delle categorie ricordate sopra; è tuttavia importante ricordare che nella letteratura nordamericana la locuzione social security designa solo una parte delle istituzioni di tipo previdenziale (quelle che fanno capo al sistema pensionistico pubblico),

mentre nel nostro paese alcuni autori - per esempio Ferrera (v., Modelli..., 1993) - riservano la locuzione 'sicurezza sociale' alle istituzioni di tipo universalistico basate sul principio dei diritti di cittadinanza. Come si è ricordato, le istituzioni che formano il sistema della sicurezza sociale prevedono erogazioni sia di tipo monetario, sia in natura; la nostra analisi farà riferimento prevalentemente ad aspetti economici, distributivi, finanziari o di equità suscettibili di espressione quantitativa, che sono più direttamente riconducibili alle erogazioni di tipo monetario e alla nozione di 'sostegno del reddito' o income maintenance (v. Goodin, 1995).

Secondo alcune impostazioni più radicali l'intero sistema della sicurezza sociale incarnerebbe un principio di distribuzione e allocazione del reddito alternativo a quello del mercato: "la sicurezza sociale [...] è il più potente strumento di allocazione del reddito secondo i bisogni piuttosto che sulla base del potere economico" (v. Piachaud, 1980, p. 171). Una visione più moderata porta ad attribuire questa caratteristica a una parte soltanto (rilevante, ma non necessariamente prevalente) del sistema, in particolare a quella che fa capo ai diritti di cittadinanza e alla funzione assistenziale, mentre le funzioni di tipo previdenziale comportano per lo più riallocazioni di risorse secondo principî assicurativi o precauzionali non incompatibili con la logica del mercato.Il dibattito recente sul ridimensionamento del ruolo dello Stato, che ha investito anche il sistema della sicurezza sociale, ha visto emergere proposte che, nelle versioni più radicali, prevedono da un lato l'attribuzione allo Stato delle sole prestazioni legate ai diritti di cittadinanza e alle funzioni assistenziali, e dall'altro la privatizzazione delle funzioni di tipo previdenziale.

2. Complessità dell'evoluzione storica

L'evoluzione storica delle classi di istituzioni che vengono considerate in questo articolo è assai complessa e presenta significative differenze da paese a paese (per un esame di esse rinviamo a Ferrera - v., Modelli..., 1993 - e a Ritter - v., 1989 - nonché a Benessere, Stato del). Le pietre miliari di questa evoluzione sono rappresentate dalle Poor laws inglesi del 1834, che delineano un sistema assistenziale funzionale alla formazione di un'ampia forza lavoro disponibile per lo sviluppo capitalistico (attraverso il mantenimento di uno scarto adeguato tra i salari dell'industria e il sussidio di povertà e il condizionamento di

quest'ultimo alla prestazione di lavoro presso le workhouses); dalla nascita negli anni ottanta del secolo scorso in Germania di un sistema previdenziale obbligatorio a base occupazionale; dall'affermarsi di sistemi universalistici nei Paesi Scandinavi, nel periodo compreso tra le due guerre mondiali, e in Gran Bretagna nel secondo dopoguerra (Piano Beveridge). In Italia l'evoluzione ha inizio negli anni ottanta del secolo scorso, riceve un impulso nel primo dopoguerra e in seguito alla crisi degli anni trenta (la costituzione dell'INPS e dell'INAIL è del 1933), e prosegue negli anni sessanta e settanta seguendo un processo estensivo delle coperture e dei benefici, poco consapevole dei vincoli economici e finanziari e dominato dalla ricerca del consenso politico dei gruppi di potere meglio organizzati. Tale sviluppo segue prevalentemente il modello occupazionale tedesco e si caratterizza per una forte e disordinata espansione lungo linee categoriali che spesso creano situazioni di stridente privilegio. Malgrado il prevalere del modello occupazionale, l'adozione, con la riforma del 1978, del principio universalistico nel campo dell'assistenza sanitaria fa tutto sommato del sistema italiano un caso tipico di sistema misto (v. Ferrera, Modelli..., 1993).

3. Funzione assistenziale e diritti di cittadinanza

Le prestazioni legate ai diritti di cittadinanza e quelle di tipo assistenziale presentano elementi comuni, ma anche di differenziazione. È un elemento comune il fatto che tali prestazioni sono riconducibili a uno stesso principio generale di equità, secondo il quale ogni individuo ha diritto alla garanzia di uno standard di vita minimo, e non sono legate al preventivo versamento di contributi da parte dei beneficiari. Gli elementi di differenziazione stanno nelle concrete specificazioni del comune principio di equità, nell'individuazione delle popolazioni di riferimento, nei criteri di verifica delle condizioni che danno diritto alle prestazioni, nell'essere destinate ai soggetti in quanto singoli individui (nel caso dei diritti di cittadinanza) o in quanto rappresentanti di nuclei familiari (nel caso dell'assistenza). Il fatto che in entrambi i casi le prestazioni non siano condizionate al pagamento di contributi implica che il finanziamento avvenga attraverso lo strumento fiscale: nel caso dei diritti di cittadinanza l'amministrazione e gli oneri spettano allo Stato centrale, mentre nel caso delle

prestazioni assistenziali gli organi interessati possono anche essere amministrazioni locali o istituti speciali.

Le proprietà fondamentali delle prestazioni legate ai diritti di cittadinanza sono di essere assolutamente incondizionate, subordinate solo a requisiti generali, come la cittadinanza o la maggiore età, e uniformi. Esse possono essere in natura (istruzione di base o assistenza sanitaria gratuite) o monetarie. Le prestazioni monetarie possono assumere le forme per molti versi equivalenti (v. Haveman, 1996) del reddito minimo garantito (chiamato anche reddito di cittadinanza o basic income), del credito di imposta (credit income tax) o dell'imposta negativa sul reddito (negative income tax) (v. Friedman, 1962; v. Watts, 1987).Mentre le prestazioni legate ai diritti di cittadinanza intendono garantire a priori il raggiungimento dello standard minimo (assicurando un certo livello di disponibilità monetaria o di servizi pubblici gratuiti), quelle assistenziali operano per così dire ex post, essendo condizionate all'accertamento di condizioni di povertà cui cercano di porre rimedio attraverso una serie di erogazioni monetarie o in natura. Poiché la nozione di povertà tiene generalmente conto delle condizioni familiari, le prestazioni assistenziali risultano prevalentemente destinate alle famiglie; il fatto che l'accertamento delle condizioni di povertà (means test) presupponga la richiesta degli interessati fa sì che, per scarsa informazione, per pudore o per altri motivi, alcuni soggetti che non fanno richiesta non ottengano prestazioni cui avrebbero diritto e che otterrebbero automaticamente se si adottasse il principio dei diritti di cittadinanza. In alcuni sistemi (come per esempio quello degli Stati Uniti) i diritti assistenziali hanno carattere universale e spettano a tutti coloro che si trovano al di sotto della soglia di povertà; in altri (come quello italiano) le prestazioni fanno riferimento a particolari categorie e si hanno quindi, per esempio, prestazioni assistenziali di tipo monetario riservate a soggetti che svolgano o abbiano svolto un'attività lavorativa (in Italia le pensioni sociali o le pensioni integrate al minimo).

Negli Stati Uniti la soglia di povertà è determinata analiticamente come il valore di uno standard minimo di consumi fondamentali (definito in funzione della composizione e della numerosità del nucleo familiare), che risulta dalla fissazione, da un lato, di un livello minimo di consumi alimentari e, dall'altro, di un rapporto tipico tra consumi alimentari e non alimentari nel bilancio di una famiglia povera (v. Schiller, 1995[6]). Coerentemente con tale determinazione della soglia di povertà le erogazioni sono definite in natura (assistenza sanitaria gratuita, alloggio a basso prezzo) o in forma finanziaria, ma vincolate a un tipo

particolare di spesa (come i 'buoni cibo' o food stamps). In altri paesi la soglia minima non è determinata analiticamente e in termini assoluti, ma direttamente come un particolare livello di reddito, solitamente definito come una particolare frazione del reddito medio o di quello mediano; a questo tipo di determinazione sono più frequentemente associate erogazioni in forma monetaria e non vincolata. Le funzioni assistenziali sono spesso distribuite tra una grande varietà di istituzioni pubbliche (centrali e locali) che adottano criteri particolari per la definizione sia della soglia di povertà sia delle erogazioni (per l'Italia v. Negri e Saraceno, 1996).

a) Meriti comparati di assistenza e diritti di cittadinanza

La valutazione comparata delle politiche ispirate ai diritti di cittadinanza e alla funzione assistenziale presenta elementi contrastanti.

1. Quanto più la povertà ha carattere intensivo e assume connotazioni particolari per diverse categorie o settori, tanto più la logica specifica dei principî assistenziali risulta preferibile a quella universalistica dei diritti di cittadinanza. Un sistema articolato di interventi assistenziali sembra (almeno in teoria) adattarsi meglio a una valutazione pluridimensionale degli standard da garantire e delle risorse di volta in volta disponibili, e può risultare più efficiente nell'indirizzare risorse specifiche là dove sono effettivamente richieste.

2. Le politiche ispirate ai diritti di cittadinanza hanno una base più ampia e interessano un maggior numero di fruitori: ne deriva che, a parità di risorse disponibili, esse comportano una minore incidenza pro capite delle prestazioni e una minore efficacia nel porre rimedio al fenomeno della povertà.

3. Proprio in forza della maggiore complessità degli obiettivi, le politiche assistenziali presumono o sottintendono una notevole quantità di conoscenze sociologiche riguardo ai soggetti interessati e di giudizi morali riguardo alle condizioni che meritano di essere promosse o corrette attraverso l'intervento pubblico e all'entità dei particolari interventi; esse comportano la possibilità di errori (che possono addirittura creare nuove forme di discriminazione e di cattiva allocazione delle risorse) e di duplicazioni, e l'istituzione, spesso costosa, di enti o amministrazioni appositi per la loro gestione (v. Goodin, 1992). I sistemi basati sui diritti di cittadinanza, per contro, richiedono il semplice accertamento dei requisiti formali della cittadinanza e delle caratteristiche anagrafiche (per esempio l'età); ai

vantaggi della maggiore semplicità ed economicità di gestione si aggiungono quelli morali o psicologici di non condizionare la fruizione alla dichiarazione di uno stato di indigenza, che potrebbe risultare mortificante e addirittura scoraggiare alcuni soggetti dall'esercitare i propri diritti.

4. Le politiche assistenziali spesso prescrivono prestazioni uguali per quanti si trovano al di sotto della soglia di povertà, indipendentemente dalla misura in cui se ne discostano. Ciò può far sì che alcuni soggetti restino, malgrado i sussidi, al di sotto della soglia e che altri si portino grazie a essi sensibilmente al di sopra e si trovino in condizioni di vantaggio rispetto a quei soggetti che raggiungono autonomamente e senza sussidi la soglia minima (una situazione che non si verifica con le erogazioni legate ai diritti di cittadinanza).

5. Poiché operano attraverso l'introduzione di un numero limitato di parametri nel normale sistema di tassazione del reddito, le politiche basate sui diritti di cittadinanza comportano solitamente una serie di effetti redistributivi (potenzialmente distorsivi) per soggetti che non sono in alcun modo interessati dal fenomeno della povertà. Più specificamente, se si interviene su un sistema di tassazione del reddito introducendovi un elemento di reddito minimo garantito (o una componente di tassa negativa), e se si mantiene invariato il gettito complessivo, vi sarà una fascia di percettori di reddito le cui condizioni rimarranno invariate, mentre si avranno effetti redistributivi a favore o a sfavore di quanti si trovino rispettivamente al di sotto e al di sopra di tale fascia.

6. Operando essenzialmente attraverso i parametri dell'imposta sul reddito, le politiche basate sui diritti di cittadinanza sono caratterizzate da un'inevitabile imprecisione, in quanto tendono, in maggiore o minor misura, o a estendere le garanzie e il sostegno anche a soggetti e a fasce di reddito cui non sarebbero propriamente destinati o a non raggiungere l'intera popolazione obiettivo. Tali sconfinamenti (in particolare quelli verso l'alto) possono essere ridotti attraverso parametri (di prelievo fiscale o di determinazione delle garanzie) che comportino una rapida diminuzione dei sostegni man mano che crescono i redditi autonomamente guadagnati. La maggior precisione rispetto all'obiettivo viene tuttavia pagata con l'accentuazione degli effetti disincentivanti nei confronti dell'offerta di lavoro, una sorta di 'legge ferrea' per la quale "la garanzia per tutti i cittadini di un livello di vita adeguato, finanziata attraverso le imposte personali sul reddito, richiede una struttura delle aliquote marginali di tassazione che comporta rilevanti disincentivi al lavoro" (v. Haveman, 1996, p. 29).

b) Possibilità di distorsioni nel sistema degli incentivi

La possibilità di contare su risorse non guadagnate riduce gli incentivi a svolgere attività retribuite e produttive; più in generale effetti distorsivi possono prodursi in tutti i casi in cui le garanzie attenuino le conseguenze negative di circostanze il cui verificarsi non dipende solo da eventi accidentali, ma anche da comportamenti intenzionali. Questi effetti possono riguardare le scelte lavorative, la formazione di risparmio, la propensione ad avere figli fuori dal matrimonio, a mantenere unita la famiglia e in generale ad avere cura di sé (v. Schiller, 1995[6]). Ogni giudizio sulla portata di questi effetti distorsivi dei comportamenti e sui meriti comparati da questo punto di vista dell'assistenza e dei diritti di cittadinanza deve tener conto della natura delle diverse prestazioni e delle condizioni cui la loro erogazione è sottoposta.

Secondo alcuni critici le istituzioni assistenziali genererebbero una propensione a restare stabilmente in una situazione di dipendenza (configurando una 'trappola della povertà') e a prolungare tale situazione anche per le generazioni future. Una parte significativa (e non rilevabile con i normali strumenti statistici o econometrici) di questi effetti potrebbe emergere lentamente attraverso i mutamenti nelle abitudini e nelle norme che regolano i comportamenti individuali: la riluttanza ad accettare una condizione di dipendenza si ridurrebbe con il prolungarsi della situazione e con il crescere del numero di quanti la condividono. È stata anche avanzata l'ipotesi (v. Lindbeck, 1995) che la crisi del Welfare State sia in gran parte dovuta alla sottovalutazione di tali effetti di lungo periodo, nel momento in cui sono state compiute le scelte istituzionali decisive.

Gli effetti distorsivi sono massimi se le prestazioni sono generalizzate, si riducono se invece esse sono limitate a classi particolari di soggetti. Le erogazioni assistenziali offerte a persone che abbiano raggiunto i limiti della vita lavorativa, abbiano visto menomate le proprie capacità di lavorare o siano gravate da carichi familiari che assorbono quasi tutte le loro risorse ed energie esercitano un'influenza assai modesta sulle scelte occupazionali; resta tuttavia aperta la possibilità che le garanzie assistenziali facciano aumentare per certe classi di soggetti la probabilità di venirsi a trovare in alcune delle condizioni indicate.

I sistemi in cui le prestazioni sono subordinate alla verifica delle condizioni economiche dei destinatari e diminuiscono al crescere dei guadagni (fino a venir meno quando questi

superino una certa soglia) comportano una sorta di particolare tassazione implicita del reddito nelle fasce vicine alle soglie critiche. In alcuni casi per alcune fasce di reddito tale tassazione può raggiungere o superare il 100% (v. Schiller, 1995[6], cap. 11). Forme così estreme di disincentivo non si hanno per i diritti di cittadinanza, che tuttavia, applicandosi a una base più ampia, possono produrre effetti aggregati di maggiore intensità.In diversi paesi sono in corso processi di revisione dei sistemi assistenziali aventi di mira l'attenuazione degli effetti disincentivanti e l'alleggerimento degli oneri per le finanze pubbliche: essi consistono nella riduzione del tasso marginale di tassazione implicita nelle regole di erogazione, nel rendere più selettivi i criteri di ammissione alle prestazioni e talora nell'introduzione di termini temporali, superati i quali le prestazioni vengono meno o si riducono sensibilmente, pur perdurando le condizioni di reddito che a esse hanno dato titolo.

Sia i sistemi basati sui diritti di cittadinanza, sia quelli assistenziali che riconoscono diritti a quanti abbiano redditi inferiori alla soglia di povertà implicano il superamento di una sorta di patto sociale implicito, in forza del quale i diritti a certe condizioni di vita (anche superiori a quelle immediatamente realizzabili con i redditi effettivamente guadagnati) si basano sulla partecipazione a qualche attività produttiva, o quantomeno sulla disponibilità a partecipare, espressa dall'impegno ad accettare offerte di lavoro o a prestare servizi di pubblica utilità. Le valutazioni delle implicazioni del superamento di tale patto sono assai controverse ed è assai dubbio se un nuovo patto che non abbia come fondamento l'accettazione di un comune destino lavorativo possa ottenere l'ampiezza minima di consensi richiesta per la sua realizzazione.

4. La nozione di povertà

Le funzioni assistenziali e, in forma implicita, gli stessi diritti di cittadinanza fanno riferimento alla nozione di povertà: è quindi opportuno fornire qualche chiarimento sulle diverse interpretazioni che se ne possono dare e sui tipi di interventi che a esse corrispondono (v. Atkinson, 1983 e Poverty, 1987; v. Schiller, 1995[6]).

La prima distinzione da fare è tra nozioni assolute e relative. Le prime fanno riferimento a livelli minimi del reddito o di alcune forme di consumo o di attività (vitto, alloggio,

abbigliamento, salute, istruzione, ecc.), al di sotto dei quali vengono meno le condizioni di una vita civile. Le nozioni relative fanno invece riferimento al solo reddito e segnalano condizioni acute di inferiorità; secondo una delle più diffuse di queste definizioni la soglia di povertà è rappresentata da redditi pari alla metà del reddito mediano (quello che è superato da circa metà della popolazione e che non è raggiunto dall'altra metà, un valore che nelle curve di distribuzione del reddito normalmente si situa un poco al di sotto di quello medio). L'adozione di una stessa soglia di povertà, definita semplicemente in termini di reddito relativo può produrre risultati diversi nell'attribuzione della condizione di povertà a seconda che i redditi di riferimento siano quelli di un singolo periodo o di intervalli pluriennali e che si tenga o meno conto di circostanze (come per esempio l'età) cui sono associati redditi sistematicamente, ma solo temporaneamente, ridotti.

Anche nel campo delle nozioni assolute si può distinguere tra quelle che fanno riferimento a standard specifici per ciascuna delle classi fondamentali di consumo o di attività e quelle che definiscono un unico standard in termini di reddito. La prima impostazione tende a privilegiare forme di assistenza direttamente in natura e trasferimenti finanziari vincolati a particolari forme di impiego (per esempio buoni spendibili per l'acquisto di cibo, di istruzione, per spese di affitto, ecc.) e implica la nozione di una gerarchia (di tipo 'meritorio') dei consumi; la seconda riconosce più ampio spazio alla facoltà di scelta degli assistiti e prevede trasferimenti prevalentemente monetari e non vincolati.

Una seconda distinzione nel campo delle nozioni assolute di povertà è tra quelle che definiscono standard universali riferiti a soggetti omogenei e quelle che tengono conto del fatto che i mezzi finanziari o materiali richiesti per raggiungere uno stesso risultato possono variare in misura considerevole da un soggetto all'altro (per esempio in funzione del sesso, dell'età, dell'area geografica di residenza, del grado di istruzione, dello stato di salute, della presenza di handicaps, ecc.). Ancor più ricca risulta la gamma delle differenziazioni se, oltre che degli elementi indicati, si tiene conto anche del grado di realizzazione delle capacità individuali (v. Sen, 1976 e 1992). A questo proposito Sen ha fatto notare che la nozione assoluta e quella relativa possono svolgere ruoli complementari, per esempio quando forme assolute di povertà, come quelle associate alla perdita di decoro, di rispettabilità sociale o di autostima, ecc., si traducono in indici di povertà che variano in funzione del livello del reddito e assumono quindi un'espressione di tipo relativo (v. Sen, 1984).

Se nel corso del tempo il valore della soglia di povertà viene aggiustato al variare dei prezzi dei beni di consumo fondamentali, il reddito di povertà rimane costante in termini reali, ma corrisponde, per il generale aumento del reddito pro capite, a livelli via via più bassi nella scala della distribuzione dei redditi. La crescente diseguaglianza nella distribuzione dei redditi che si è verificata negli ultimi decenni in molti paesi industrializzati (in particolare negli Stati Uniti) e il marcato peggioramento della posizione relativa dei gruppi meno favoriti hanno potuto quindi accompagnarsi a una sostanziale stabilità della quota nella popolazione totale dei poveri definiti sulla base di una nozione assoluta.

Le nozioni assolute sono in genere le meno controverse, essendo assai difficile che soggetti che rientrano in una nozione assoluta di povertà non rientrino anche in una relativa (applicata allo stesso paese). Anche esse presentano tuttavia elementi di relatività, in quanto la definizione degli standard minimi (e ancor più dei mezzi per realizzarli) varia nel corso del tempo e varia ovviamente con l'estensione dell'area geografica di riferimento (un'analisi condotta con riferimento, per esempio, a un paese come gli Stati Uniti classificherà tra i poveri soggetti che non rientrerebbero in tale definizione in un'analisi che comprendesse anche i paesi africani). La possibilità di diverse classificazioni non corrisponde a difetti logici di impostazione, ma riflette la dimensione normativa del concetto: la povertà è quella condizione cui si deve porre rimedio in un quadro di diritti e di doveri riferiti a una collettività politica che ne definisce la portata, specificando gli strumenti per realizzarli e i vincoli cui il loro impiego è sottoposto.

5. La funzione previdenziale

Nel caso della funzione previdenziale le prestazioni sono tipicamente riservate a soggetti che abbiano precedentemente partecipato al sistema come contribuenti e il loro valore è influenzato sia da quello dei contributi, sia (in genere, ma non sempre) dalla durata del periodo di contribuzione. L'obiettivo è la stabilizzazione dei redditi nell'arco del ciclo di vita di un individuo o di un nucleo familiare e il termine di riferimento è rappresentato dai redditi raggiunti in epoche precedenti o in diverse circostanze. Le istituzioni fondamentali che formano il sistema previdenziale sono i sussidi di disoccupazione e i sistemi pensionistici di invalidità e di 'vecchiaia e superstiti'.I pagamenti legati alla funzione

previdenziale sono normalmente condizionati al verificarsi di particolari circostanze oggettive (il raggiungimento di una certà età, la perdita del posto di lavoro, ecc.) di natura incerta. Ciò introduce un elemento assicurativo che risulta prevalente e caratterizzante quando: 1) gli eventi che danno diritto alle prestazioni sono puramente aleatori e indipendenti dai comportamenti dei beneficiari; 2) l'istituzione non presenta elementi redistributivi, essendovi una diretta relazione tra il valore atteso delle prestazioni e quello dei contributi versati e una sostanziale copertura delle prime attraverso i secondi. Se, come nel caso dei sistemi pensionistici, le prestazioni si concentrano in epoche successive a quelle del pagamento dei contributi e il loro valore atteso cresce sistematicamente con il trascorrere del tempo, l'istituzione svolge, oltre a quella assicurativa, anche la funzione di trasferire risorse da una fase a un'altra del ciclo di vita, e presenta quindi alcuni tratti tipici di un piano di risparmio.

6. I sussidi di disoccupazione

I sussidi di disoccupazione sono pagati ai lavoratori che, avendo perso il posto, siano alla ricerca di una nuova occupazione; essi evitano brusche cadute del tenore di vita e consentono di impostare meglio la ricerca di una nuova occupazione. A queste funzioni si aggiunge quella macroeconomica di attenuare le oscillazioni della domanda di consumi, in presenza di variazioni del reddito, operando come fattore di smorzamento del ciclo o 'stabilizzatore automatico'. L'erogazione dei sussidi di disoccupazione corrisponde a una funzione di tipo assicurativo: tutti i soggetti esposti al rischio (di disoccupazione) pagano dei premi che servono a indennizzare (almeno parzialmente) i soggetti per i quali il rischio si materializza in danno effettivo. Poiché tale funzione non implica alcuna sistematica azione redistributiva fondata sul potere sovrano di imposizione fiscale dello Stato, si potrebbe in linea di principio pensare di affidarla a istituzioni private (per es. a consorzi di imprese). Diversi motivi rendono tuttavia impraticabile questa soluzione. Il rischio di disoccupazione non si presta alla diversificazione su cui si fonda la normale funzione assicurativa (v. Barr, 1987), in quanto gli eventi che determinano l'emergere del danno (la disoccupazione di un particolare soggetto in un particolare momento) non sono tra loro indipendenti. I meccanismi che regolano i fenomeni ciclici fanno sì che (entro certi limiti)

all'aumentare del numero dei disoccupati aumenti anche la probabilità che soggetti correntemente occupati perdano il posto, o che diminuisca la probabilità che soggetti disoccupati trovino un lavoro: un sistema di assicurazione privato sarebbe quindi esposto a seri rischi di collasso in occasione di crisi o recessioni che vedano aumentare sensibilmente il tasso di disoccupazione. Inoltre, anche indipendentemente dai fenomeni di tipo epidemico che caratterizzano le crisi, le probabilità che un individuo disoccupato e in cerca attiva di lavoro trovi un posto tendono a variare (in genere negativamente) con il protrarsi dello stato di disoccupazione (una situazione che dà luogo al fenomeno, ampiamente studiato, della disoccupazione di lunga durata: v. Walsh, 1987). Infine, la presenza di un'assicurazione contro la disoccupazione influenza i comportamenti degli assicurati (un esempio di 'rischio morale' o moral hazard): un generoso sussidio di disoccupazione può indurre gruppi di lavoratori occupati a perseguire politiche salariali aggressive che comportano una certa riduzione dell'occupazione, può provocare un minore attivismo nella ricerca di un posto da parte dei disoccupati, o può indurli a cercare condizioni (di lavoro e retributive) particolarmente favorevoli e non facilmente ottenibili.

La presenza di questi elementi richiede un sistema pubblico che da un lato apra l'accesso a risorse fiscali che possano, se necessario, aggiungersi ai premi e alle riserve di un puro sistema assicurativo, e che dall'altro affianchi alla semplice funzione integrativa dei redditi altre funzioni appartenenti alla famiglia delle politiche attive del mercato del lavoro, che agiscano sui comportamenti individuali e modifichino le condizioni sia della domanda sia dell'offerta di lavoro. I sussidi di disoccupazione presentano una grande varietà di forme nei diversi settori e paesi e nelle diverse epoche. Il livello del sussidio può essere costante o variabile (con il protrarsi della disoccupazione), definito in termini assoluti e uguali per tutti o (più frequentemente) come una quota del salario precedente; la sua durata può variare da pochi mesi a diversi anni o essere addirittura indefinita (v. Layard e altri, 1994, pp. 75-77). Quando l'erogazione del sussidio sia gestita da un'agenzia pubblica che svolge anche una funzione di collocamento, il sussidio di disoccupazione può essere condizionato all'accettazione delle proposte di lavoro presentate dall'agenzia (un certo numero di rifiuti fa decadere dal diritto), alla frequenza di corsi di riqualificazione professionale o alla partecipazione a progetti pubblici.

Gli effetti del sussidio di disoccupazione sulle scelte occupazionali variano considerevolmente in funzione del livello, della durata, dell'andamento temporale e delle

condizioni di accesso (v. Atkinson, Income..., 1987). Diversi autori hanno manifestato l'opinione che sussidi troppo generosi abbiano contribuito negli ultimi decenni al graduale aumento della disoccupazione verificatosi nella maggior parte dei paesi industrializzati e in particolare in quelli europei (v. Layard e altri, 1991 e 1994); altri hanno sottolineato come la presenza di questi sussidi stimoli la partecipazione alla forza lavoro e possa quindi far aumentare congiuntamente l'occupazione e la disoccupazione (v. Clark e Summers, 1990). In seguito a queste critiche, nell'impostazione dei sussidi di disoccupazione si è avuto un progressivo spostamento da un'ottica di sicurezza sociale a una di politica (attiva) del mercato del lavoro, che privilegia l'obiettivo di contenere la disoccupazione rispetto a quello, parzialmente confliggente, di sostenere i redditi.

7. Il sistema pensionistico

I sistemi pensionistici prelevano contributi sulla massa dei partecipanti e distribuiscono pensioni al verificarsi di una delle seguenti condizioni: a) raggiungimento di un limite di età (età pensionabile) e definitiva cessazione di ogni attività lavorativa; b) morte di un partecipante al sistema e presenza di eredi diretti non attivi; c) condizioni di invalidità che menomano in tutto o in parte le capacità lavorative. Le prime due condizioni danno luogo a un'unica categoria di pensioni comunemente chiamata 'vecchiaia e superstiti', la terza a quella delle pensioni di invalidità.

a) Invalidità

Le pensioni di invalidità rispondono a una logica previdenziale o assicurativa quando sono riconosciute a soggetti che hanno svolto un'attività lavorativa, e hanno un valore determinato in funzione dei contributi versati; hanno invece carattere assistenziale quando (come nel caso delle pensioni di invalidità civile nel nostro paese) consistono nell'erogazione di una somma uniforme che prescinde da ogni storia contributiva. In Italia le pensioni di invalidità (soprattutto civile) sono state largamente usate (in particolare nelle regioni meridionali) come sostegno dei redditi di persone non invalide, ma senza lavoro, svolgendo una funzione impropria di sostituzione dei sussidi di disoccupazione.

b) Vecchiaia e superstiti

Il regime pensionistico 'vecchiaia e superstiti' divide la vita dei partecipanti in due fasi distinte che solitamente non presentano alcuna sovrapposizione o alternanza: una prima in cui si hanno solo pagamenti contributivi, e una successiva in cui si hanno solo incassi di prestazioni. I contributi derivano da redditi da lavoro (dipendente o autonomo), che meglio si prestano a forme di prelievo stabile; le prestazioni garantiscono una certa continuità nelle condizioni di vita prima e dopo il pensionamento (nelle pagine che seguono identificheremo il pensionamento con la cessazione di ogni attività lavorativa).

Le pensioni 'vecchiaia e superstiti' possono essere finanziate con due metodi alternativi: quello della ripartizione e quello della capitalizzazione.

Secondo il metodo della ripartizione le prestazioni a favore dei pensionati sono coperte con il contemporaneo prelievo contributivo sui lavoratori attivi partecipanti al sistema e non attingendo a riserve precedentemente accumulate. L'assenza di riserve si spiega con il fatto che nelle fasi iniziali di un sistema a ripartizione vengono erogate pensioni a favore di soggetti che non hanno versato contributi al sistema o ne hanno versati in misura non proporzionata alle prestazioni ricevute.

Il metodo della capitalizzazione invece destina i contributi alla costituzione di riserve cui attingere per il successivo pagamento delle prestazioni, e può presentarsi in due versioni distinte: quella delle contribuzioni definite e quella delle prestazioni definite (v. Munnell, 1982).

I sistemi a ripartizione sono necessariamente pubblici, in quanto si fondano non sulla diretta disponibilità di risorse (le riserve), ma sulla capacità di rendere obbligatoria la partecipazione al sistema, imponendo a ogni nuova generazione di lavoratori un prelievo analogo a quello che è stato applicato alle generazioni precedenti. I sistemi pensionistici pubblici attuali sono quasi esclusivamente del tipo a ripartizione, essendo nati nella maggior parte dei casi dal collasso finanziario di precedenti sistemi (pubblici o privati) a capitalizzazione in seguito a crisi inflazionistiche postbelliche che hanno gravemente intaccato i valori reali delle riserve (in larga parte costituite da titoli del debito pubblico) precedentemente accumulate. Una volta venute meno le basi finanziarie dei precedenti regimi a capitalizzazione, i diritti pensionistici già maturati potevano essere fatti salvi solo

con il ricorso all'indebitamento, con un prelievo fiscale straordinario o con il passaggio a un sistema a ripartizione che, liberando i contributi dalla funzione di costituire delle riserve, li rendesse disponibili per la copertura degli obblighi pregressi. Tra queste alternative, per molti versi equivalenti da un punto di vista strettamente finanziario, l'ultima è apparsa quasi ovunque la più naturale e la più semplice. L'analisi che segue è dedicata interamente al caso di sistemi pubblici a ripartizione.

8. Tasso interno di rendimento e alternativa tra i metodi retributivo e contributivo

I sistemi a ripartizione possono applicare o il metodo retributivo o quello contributivo, che si differenziano per i criteri di determinazione delle prestazioni, mentre per quanto riguarda i contributi prevedono entrambi un tasso di contribuzione costante e generalmente uniforme per tutte le retribuzioni. L'analisi che segue si riferisce a grandezze reali, e cioè al caso di prezzi stabili o a una piena e continua indicizzazione di tutte le grandezze monetarie. I contributi cit pagati (secondo l'aliquota q) dal lavoratore i al tempo t sulla sua retribuzione wit sono definiti dalla formula:

$$cit = wit \bullet q$$

a) Il metodo retributivo

Il metodo retributivo è quello più frequentemente applicato nei sistemi a ripartizione (in Italia è stato applicato in modo esclusivo fino alla riforma pensionistica del 1995 e continuerà a esercitare un ruolo prevalente nei primi decenni della transizione al nuovo regime contributivo). Nel nostro sistema la pensione pi è definita in funzione del salario pensionabile wpi, degli anni di contribuzione Ni e dell'aliquota di rendimento b (attualmente del 2%):

$$pi = wpi \bullet Ni \bullet b;$$

il salario pensionabile è determinato come media delle retribuzioni di un numero h di anni precedenti il pensionamento:

Formula

dove wi(t-j) è la retribuzione che precede di j anni la data del pensionamento (la formula effettivamente applicata prevede anche una lieve continua rivalutazione reale dei valori passati wi(t-j) che abbiamo omesso per ragioni di semplicità). In Germania si applica una formula analoga, che stabilisce però una più stretta relazione tra le pensioni e le retribuzioni dei lavoratori attivi (un'indicizzazione ai salari anziché ai prezzi; v. Mayer, 1994):

pit = a(i) ● Wt ● Ni ● b,

dove Ni e b hanno lo stesso significato (ma non lo stesso valore nel caso di b) della formula precedente, Wt è la retribuzione media dell'intera economia, a(i) è un indice (calcolato come media su tutta la vita lavorativa) del rapporto tra la retribuzione individuale e quella media dell'economia; se i ha avuto in media una retribuzione superiore del 50% alla media l'indice a(i) è pari a 1,5.

Il metodo retributivo deve il suo nome al fatto di stabilire, a parità di anni di contribuzione, una relazione stretta tra la pensione e le retribuzioni delle fasi che precedono il pensionamento, il cosiddetto tasso di sostituzione; nel caso italiano tale relazione è tanto più stretta quanto più breve è il periodo di calcolo di wpi; nel caso tedesco, grazie all'indicizzazione delle pensioni ai salari, la relazione è tra la pensione del lavoratore i e il reddito di un soggetto che occupi nella gerarchia retributiva una posizione analoga a quella che i ha occupato mediamente nel corso della sua carriera.

b) Il metodo contributivo

Il metodo contributivo nella versione italiana (che ne è per ora l'unico esempio tra i maggiori paesi industrializzati) si basa: 1) sulla capitalizzazione a un tasso figurativo r1

(che per semplicità supponiamo costante) dei contributi, che (supponendo che questi ultimi siano versati alla fine di ogni periodo) dà luogo alla data di pensionamento t a un montante contributivo MCit:

Formula

(dove m è la durata della vita lavorativa di i); 2) sull'applicazione al montante contributivo di un coefficiente di trasformazione βi, (funzione dell'età alla quale i va in pensione) che dà luogo ad una pensione pi:

$pi = MCit \bullet \beta i,$

la somma dei cui valori attesi (legati alle probabilità πi(t + k) di sopravvivenza di i fino al tempo t + k) attualizzati sulla base del tasso figurativo r2 dia un valore VPit pari a Mcit:

Formula

Si noti che il metodo contributivo applica a un sistema a ripartizione procedimenti, come quello del calcolo di un montante o dell'attualizzazione (o dello sconto), formalmente analoghi a quelli dei sistemi a capitalizzazione. La differenza sta nel fatto che, mentre nel caso di questi ultimi i tassi applicati sono quelli effettivi di mercato, nel caso di un sistema a ripartizione i tassi hanno carattere figurativo e sono oggetto di una scelta discrezionale.

In quanto piano finanziario che prevede pagamenti e incassi variamente distribuiti nel tempo, ogni rapporto pensionistico è caratterizzato da un particolare tasso implicito di rendimento e cioè da un tasso che, applicato attraverso l'operazione dello sconto, uguaglia i valori attualizzati delle somme di tutti i pagamenti e di tutti gli incassi attesi. Nel caso del metodo contributivo tale tasso risulta direttamente dalla scelta di un valore comune r per i tassi applicati al calcolo del montante contributivo e dei coefficienti di trasformazione (r1=r2=r). Nel caso del metodo retributivo un analogo tasso è contenuto in forma implicita

nelle formule di determinazione delle pensioni: in tal caso esso risulta funzione crescente dell'aliquota di rendimento b e delle probabilità di sopravvivenza alle diverse età, e decrescente del tasso di contribuzione c, dell'età di pensionamento, dell'anzianità contributiva m e della lunghezza h del periodo di calcolo del salario pensionabile wpi.Il tasso implicito di rendimento, che può essere determinato su base individuale o come media per gli appartenenti a uno stesso gruppo o generazione, fornisce un indicatore sintetico del rapporto tra ciò che si dà al sistema sotto forma di contributi e ciò che si riceve (o ci si attende di ricevere) sotto forma di prestazioni. Esso svolge un ruolo cruciale sia per stimare la sostenibilità finanziaria del sistema a ripartizione sia per valutare in termini di equità i rapporti che vengono a istituirsi tra diverse generazioni o tra diversi soggetti o gruppi all'interno di una stessa generazione.

9. Rapporti intergenerazionali e intragenerazionali

Il sistema a ripartizione ha una rilevante dimensione intergenerazionale, non tanto perché abbraccia in ogni momento generazioni diverse, quanto perché il fondamento degli oneri di cui le generazioni attive si fanno carico a favore di quelle più anziane risiede nell'aspettativa che anche le generazioni future si comporteranno nello stesso modo nei loro confronti (v. Musgrave, 1983; v. Somaini, 1996). Poiché queste ultime terranno fede a tale aspettativa solo se potranno a loro volta formularne una analoga, la dimensione intergenerazionale finisce per abbracciare una catena infinita di rapporti (si noti che si tratta di rapporti per così dire aperti e non basati su una diretta reciprocità: all'accettazione da parte di B di un dovere nei confronti di A corrisponde un analogo diritto nei confronti di C). La prospettiva di defezione di una qualsiasi generazione futura si ripercuote a ritroso, compromettendo i rapporti tra tutte le generazioni precedenti. Il sistema a ripartizione si fonda quindi su una sorta di patto intergenerazionale che non viene stipulato direttamente da tutti gli interessati, ma che si suppone possa essere continuamente rinnovato da qualsiasi gruppo di generazioni che si trovino contemporaneamente sulla scena: il rispetto delle norme di equità intergenerazionale è di conseguenza una condizione non solo desiderabile, ma assolutamente necessaria per la sopravvivenza del sistema.I rapporti intergenerazionali possono essere colti in forma semplificata e nelle loro dimensioni essenziali se si suppone

che ogni generazione sia rappresentata da un unico soggetto (soggetto rappresentativo) le cui caratteristiche sono determinate come media di quelle dei suoi contemporanei. I rapporti intragenerazionali sono invece essenzialmente rapporti tra gruppi diversi di soggetti contemporanei (per esempio tra uomini e donne, tra lavoratori dipendenti e autonomi, a basso o alto reddito, ecc.); le condizioni cui tali rapporti sottostanno e le norme di equità a essi applicabili sono profondamente diverse da quelle riferite ai rapporti intergenerazionali. Nulla di simile avviene invece in un sistema a capitalizzazione, in cui ogni soggetto (e indirettamente ogni generazione) fonda le proprie aspettative su un titolo assimilabile a un diritto di proprietà su una parte delle riserve accumulate.

L'interpretazione del sistema a ripartizione nella prospettiva intergenerazionale indicata non si è ancora pienamente affermata, in quanto molti osservatori continuano a privilegiare un'ottica di tipo 'fiscale', che fa riferimento al bilancio annuale e considera il sistema essenzialmente come combinazione orizzontale di prelievi e trasferimenti contemporanei.

10. Finanziamento di un sistema a ripartizione e debito pensionistico

Un sistema a ripartizione si autofinanzia (con contributi in media equivalenti alle prestazioni) se mantiene una base contributiva costante e se nella determinazione delle pensioni adotta una formula che implichi un tasso interno medio di rendimento pari al tasso di crescita dell'economia nel lungo periodo. Quest'ultima condizione può essere illustrata con l'esempio semplificato di un sistema che presenti le seguenti caratteristiche: la vita lavorativa dura 40 anni e si divide in due periodi di uguale durata (20 anni), mentre la fase di pensionamento dura la metà della vita lavorativa; in ogni momento la popolazione è formata da tre scaglioni ugualmente numerosi, due in età lavorativa e uno in pensione; alla fine di ogni periodo si ha l'ingresso di una nuova leva di lavoratori, l'andata in pensione del più anziano degli scaglioni di lavoratori e la scomparsa di tutti i pensionati del periodo precedente (poiché tutti gli scaglioni sono ugualmente numerosi sia la popolazione attiva sia quella dei pensionati rimangono costanti); il tasso di crescita dell'economia, che, data la costanza della popolazione è interamente dovuto all'aumento della produttività, è costante e pari al 50% per ogni periodo (corrispondente a un 2% circa su base annua). Al tempo 1 i contributi totali C1 di valore 100 sono formati per una metà dai versamenti della

generazione che ha iniziato a lavorare al tempo 0 e per l'altra metà da quelli della generazione che ha appena iniziato a lavorare; data la crescita della produttività e dei salari i contributi totali delle epoche 2 e 3 saranno C2=150 e C3=225; nel terzo periodo va in pensione la generazione che ha iniziato a lavorare al tempo 1 e che ha pagato contributi 50 nel primo periodo e 75 nel secondo, con un tasso interno di rendimento del 50%, e le pensioni P13 da essa percepite al tempo 3 saranno:

P13 = 50 x 2,25 + 75 x 1,5 = 225 = C3

Se la crescita economica oscilla intorno al tasso di lungo periodo, il sistema a ripartizione alterna fasi di avanzo (quando la crescita accelera) e di disavanzo (quando rallenta) che tendono a compensarsi. Le condizioni indicate si riferiscono a un sistema a ripartizione che abbracci l'intera economia; nel caso di sistemi legati a categorie o settori particolari, e che pure siano caratterizzati dagli stessi parametri e dallo stesso tasso implicito di rendimento, una crescita settoriale più rapida di quella media dell'economia darà luogo ad avanzi strutturali e una più lenta a disavanzi. Poiché trattamenti pensionistici differenziati per lavoratori che abbiano uguali caratteristiche e storie contributive non sembrano giustificati, emerge l'esigenza che, per ragioni insieme di stabilità finanziaria e di equità, il sistema a ripartizione sia unificato a livello nazionale e abbia una base contributiva quanto possibile ampia.

Come si è sottolineato in precedenza, i sistemi a ripartizione mancano di riserve in quanto iniziano pagando prestazioni a soggetti che non hanno precedentemente contribuito; ciò implica la presenza di un debito pensionistico potenziale che emerge se il sistema si interrompe o se si riducono la base contributiva o il tasso di contribuzione (diminuendo la scala del rapporto pensionistico). Se, nel caso dell'esempio precedente, al tempo 3 il sistema fosse soppresso, interrompendo il pagamento di contributi e la maturazione di nuovi diritti pensionistici, le entrate cesserebbero immediatamente, mentre continuerebbero ancora per due periodi pagamenti corrispondenti alle pensioni della generazione che ha iniziato a lavorare al tempo 1 (P13=225) e di quella che ha iniziato al tempo 2 (P24=75 x 2,25=168,75). Se la base contributiva anziché annullarsi si fosse ridotta di una frazione z, si manifesterebbe una corrispondente frazione z degli stessi fenomeni. Si può quindi

concludere che il sistema a ripartizione porta in ogni momento con sé un debito pensionistico potenziale pari al valore attuale di tutti i diritti pensionistici maturati fino a quel momento e che tal debito diventa pienamente effettivo solo se il sistema scompare, mentre se il sistema si ridimensiona esso diventa effettivo in proporzione al ridimensionamento (v. Beltrametti, 1996; v. Somaini, 1996).

11. Equità intergenerazionale e intragenerazionale

Abbiamo visto che il sistema a ripartizione richiede la stabilità di un patto tra generazioni il cui indefinito rinnovo può fondarsi solo sul rispetto di norme di equità intergenerazionale. La prima di tali norme dovrebbe essere che in media (a livello di soggetti rappresentativi) per ogni generazione le prestazioni siano definite sulla base dei contributi secondo una regola fondamentale uniforme. Tale regola deve essere rappresentata non dagli specifici parametri delle funzioni che definiscono le pensioni, ma dal tasso implicito di rendimento che in esse è implicito. Il solo tasso implicito di rendimento che si possa applicare a tutte le generazioni è quello che coincide con il tasso di crescita di lungo periodo: il criterio fondamentale di equità intergenerazionale è quindi quello di mantenere il tasso implicito di rendimento medio costante e pari al tasso di crescita (v. Somaini, 1996). Musgrave (v., 1983) ha proposto una serie di criteri alternativi, ma simili a quello indicato sopra. Il primo prevede la stabilità del tasso di sostituzione (e cioè del rapporto tra le pensioni e le retribuzioni precedenti), aggiustando i contributi in modo da garantire l'equilibrio finanziario del sistema. Il secondo prevede un tasso di contribuzione costante, e affida all'aggiustamento delle pensioni il compito di garantire l'autofinanziamento. Il terzo prevede la stabilità (sempre sotto il vincolo di autofinanziamento) del rapporto tra il valore medio delle pensioni e quello delle retribuzioni dei lavoratori attivi (il sistema tedesco è quello che più si avvicina a questa norma). Quando l'economia cresce a un tasso costante e mantiene una base e una scala del rapporto pensionistico stabili, i tre criteri tendono a coincidere tra loro e con quello che fa riferimento a un tasso implicito di rendimento uniforme.

Come si è visto, un tasso implicito di rendimento pari al tasso di crescita di lungo periodo assicura l'autofinanziamento solo se il sistema mantiene invariata la sua base contributiva o la scala del suo prelievo. Se, come sembra naturale, l'equità intergenerazionale include

idealmente anche una norma di autofinanziamento, che può essere compromessa (pur mantenendo invariato il tasso implicito di rendimento) dalla decisione di mutare la scala del rapporto pensionistico, si rendono necessarie clausole aggiuntive che definiscano le condizioni alle quali la scala del rapporto può essere modificata nel rispetto dei vincoli di equità intergenerazionale. Tali clausole riguardano essenzialmente la ripartizione tra i partecipanti al sistema e la collettività in generale degli oneri determinati dall'emersione del debito pensionistico.

A livello intragenerazionale l'equità fa riferimento ai rapporti tra una serie assai ampia di gruppi e categorie e non si presta all'enunciazione di criteri semplici e formali come nel caso dell'equità intergenerazionale. I problemi fondamentali che si presentano in questa prospettiva riguardano i rapporti tra i sessi, tra nuclei familiari con caratteristiche diverse e tra lavoratori aventi livelli e carriere retributive diversi (v. Somaini, 1996).

12. Funzioni assicurative e redistributive

La partecipazione ai sistemi pensionistici pubblici è in genere obbligatoria e non modificabile nel corso del tempo per iniziativa dei partecipanti. Questa caratteristica rappresenta per certi versi un difetto, in quanto limita il campo delle scelte e non consente che il rapporto si articoli o si modifichi in funzione delle esigenze e delle preferenze individuali, e per altri versi un vantaggio, perché consente sia un potenziamento della funzione assicurativa (impedendo ai soggetti di sfruttare informazioni riservate sui propri prospetti o programmi di vita a danno del sistema, e quindi degli altri partecipanti), sia azioni redistributive generalmente ritenute desiderabili. Alcune categorie ricevono, a parità di contribuzioni, delle prestazioni sistematicamente più elevate da parte del sistema: si tratta dei soggetti con famiglie numerose, che in caso di decesso lasciano in eredità una parte dei propri diritti pensionistici (pensioni di reversibilità), e delle donne madri, cui in molti sistemi vengono riconosciuti, in occasione della nascita dei figli, dei contributi figurativi (e cioè la maturazione di diritti anche senza il pagamento di contributi).

Nel sistema pubblico obbligatorio le prestazioni straordinarie a favore di queste categorie sono compensate dalla compressione delle prestazioni offerte ad altre categorie; in un contesto privatistico i soggetti che ricevessero un trattamento meno favorevole

abbandonerebbero il sistema e si rivolgerebbero ad altre istituzioni per ottenere a condizioni più favorevoli servizi assicurativi analoghi, facendo venir meno le basi finanziarie per le funzioni redistributive e per una parte delle funzioni assicurative svolte dal sistema pubblico.Secondo alcune proposte le azioni redistributive e assicurative indicate dovrebbero essere svolte attraverso istituzioni pubbliche di tipo assistenziale o trasformate in diritti di cittadinanza, mentre la funzione previdenziale potrebbe essere in gran parte attribuita a istituzioni private. Si tratta di una soluzione per certi versi interessante, che tuttavia non farebbe salve le funzioni attualmente svolte dai sistemi pensionistici pubblici: sia le prestazioni assistenziali, sia quelle legate ai diritti di cittadinanza sono, come si è visto, uniformi e implicitamente parametrate alla nozione di un qualche standard minimo, mentre i diritti pensionistici legati alla reversibilità o ai contributi figurativi sono proporzionati alle retribuzioni e assolvono la funzione di garantire non tanto il raggiungimento di un minimo, quanto la conservazione di livelli di reddito proporzionati a quelli precedenti l'insorgere delle cause che hanno fatto maturare le prestazioni (in sostanza una funzione di income maintenance).

13. Sistema pensionistico, risparmio e offerta di lavoro

Analogamente a quanto è avvenuto per le funzioni assistenziali, negli ultimi anni si è sviluppato un intenso dibattito intorno ai possibili effetti distorsivi del sistema pensionistico a ripartizione, soprattutto sul versante della formazione di risparmio e dell'offerta e della domanda di lavoro. La discussione ha avuto per lo più come termine di riferimento la soluzione di un sistema privatizzato - un esperimento radicale di privatizzazione è stato condotto con esiti interessanti in Cile (v. Diamond e Valdés-Prieto, 1994) - o quantomeno fondato sul principio della capitalizzazione (e dell'accumulo di riserve) anziché su quello della ripartizione (v. Feldstein, 1996).

Anche se molti punti rimangono controversi, si può dire che, nel caso di una scelta ex novo non condizionata dall'eredità del passato, vi è una certa prevalenza di argomenti a favore dell'adozione di un sistema basato sulla capitalizzazione anziché sulla ripartizione, o quantomeno di un aumento del peso del primo principio rispetto al secondo. La portata pratica di questa conclusione è tuttavia severamente limitata dal fatto che la soppressione o

il ridimensionamento del sistema a ripartizione implicherebbe, ove si facessero (come tutti ritengono si debbano fare) salvi i diritti pensionistici già maturati, l'emergere di un debito pensionistico di entità tanto più imponente quanto maggiore è la scala e quanto più marcato il ridimensionamento del sistema a ripartizione di partenza, una circostanza che rende impraticabile una soluzione radicale nel caso di paesi, come l'Italia, che già siano gravati da un ingente debito pubblico. La valutazione degli effetti sul risparmio dipende fondamentalmente dallo schema teorico di riferimento adottato. Quello più comunemente accettato inserisce la formazione di risparmio nel quadro del 'ciclo di vita' (v. Feldstein, 1974 e 1976): secondo tale impostazione il sistema a ripartizione comporta un trasferimento iniziale di ricchezza, a favore delle generazioni che godono di prestazioni pensionistiche senza aver preventivamente pagato contributi, che determina un aumento dei consumi e un minor accumulo di risparmio. Tale effetto iniziale verrebbe gradualmente (ma mai completamente) ammortizzato dalle generazioni successive (v. Kotlikoff, 1992; v. Reimers, 1992); esso lascerebbe come conseguenza un durevole abbassamento del sentiero di crescita, che non si verificherebbe se si optasse fin dall'inizio per un sistema a capitalizzazione. Come si è accennato sopra, il vantaggio di tale soluzione viene in gran parte meno quando si sia ormai già dato vita a un sistema a ripartizione. Il passaggio al sistema a capitalizzazione richiederebbe per tutta una fase di transizione una doppia contribuzione (per la copertura delle prestazioni correnti e per l'accumulo delle riserve richieste dal nuovo sistema per finanziare quelle future); a ciò si aggiunga che, anche senza modificare la natura del sistema pensionistico, gli stessi effetti positivi sulla formazione di risparmio potrebbero essere ottenuti con qualsiasi misura che consentisse un'analoga riduzione del disavanzo pubblico (v. Aaron, 1982; v. Thompson, 1983; v. Atkinson, Income..., 1987).

Gli effetti sull'offerta e sulla domanda di lavoro non sono né semplici né univoci, com'è naturale data la complessità tanto del sistema quanto del mercato del lavoro (v. Ellwood, 1985; v. Parsons, 1993; v. Gustman e altri, 1994). Gli aspetti più significativi della questione sono rappresentati dall'interpretazione che i lavoratori danno del prelievo contributivo e dalle età critiche alle quali i diritti pensionistici maturano o raggiungono la loro pienezza.Per quanto riguarda il prelievo è opinione generale che la ripartizione formale dell'onere tra lavoratori e datori di lavoro non produca effetti significativi (v. Musgrave e Musgrave, 1984). Nel suo insieme il prelievo crea uno scarto (cuneo) tra il salario come

voce di costo e come fonte di reddito. Se i contributi sono interpretati come una semplice tassa, gli effetti del prelievo si distribuiscono tra il livello dell'occupazione e quello dei salari in funzione della elasticità della domanda e dell'offerta di lavoro: gli effetti occupazionali sono tanto maggiori quanto più elevata è l'elasticità sia della domanda sia dell'offerta; quelli sui salari crescono con l'aumentare dell'elasticità della domanda e con il diminuire di quella dell'offerta (v. Hamermesh, 1987). Se i contributi sono visti invece come il corrispettivo delle pensioni future, tutta la serie degli effetti indicati si attenua fino a scomparire nel caso in cui i lavoratori rispondano a una riduzione del prelievo (e delle pensioni attese) con la richiesta di equivalenti incrementi salariali, in vista dell'accumulo di risorse che procurino redditi futuri compensativi di quelli precedentemente garantiti dai meccanismi pensionistici. Il fatto che un sistema a capitalizzazione avrebbe in genere rendimenti superiori a quelli normali di un sistema a ripartizione (rendimenti corrispondenti alla media dei tassi di interesse nel primo caso, e al tasso di crescita di lungo periodo nel secondo) dovrebbe in linea di principio consentire di garantire gli stessi livelli di reddito nella vecchiaia con minori accantonamenti e consentire una riduzione del costo del lavoro. Il prelievo contributivo di un sistema a ripartizione potrebbe quindi essere assimilato a una tassa, almeno nella misura in cui comporta accantonamenti maggiori di quelli che sarebbero necessari per garantire gli stessi redditi futuri con un sistema a capitalizzazione (una parte del più elevato rendimento di quest'ultimo dovrebbe tuttavia essere considerata come un premio al rischio, compensativo della maggiore incertezza e variabilità del rendimento stesso). L'esigenza di coprire gli oneri del debito pensionistico che emergerebbe con il passaggio al nuovo sistema potrebbe tuttavia accentuare il carico fiscale sui salari e riprodurre il cuneo tra il salario come voce di costo e come fonte di reddito.Effetti significativi sull'offerta e sulla natura dei rapporti di lavoro derivano dal fatto che i meccanismi pensionistici tendono normalmente a penalizzare sia i pensionamenti anticipati, sia quelli ritardati rispetto a certe età critiche (una caratteristica che non è peraltro esclusiva dei sistemi a ripartizione e che può essere riprodotta anche in altri sistemi). La presenza di una forma di retribuzione differita, il cui valore continua a crescere significativamente anche in fasi avanzate della vita lavorativa, tende sia a prolungare quest'ultima, sia a stabilizzare i rapporti di lavoro, favorendo la valorizzazione degli investimenti in capitale umano, generale e specifico (v. Becker, 1964). La presenza di incentivi al pensionamento una volta superate le età critiche consente alle imprese di interrompere in modo non traumatico o conflittuale i meccanismi legati alla stabilità del rapporto di lavoro e al

carattere progressivo delle carriere retributive, una volta che sia venuta meno la loro funzione produttiva legata alla formazione e allo sfruttamento del capitale umano (v. Nalebuff e Zeckhauser, 1985).Nel complesso ci sembra che la risultante di molti effetti diversi non abbia caratteristiche sistematicamente distorsive e che l'ipotetica soppressione (o il ridimensionamento) dei sistemi a ripartizione non porterebbe guadagni significativi in termini di efficienza.

14. Evoluzione recente e prospettive di riforma dei sistemi della sicurezza sociale

Nel corso degli ultimi decenni e fino alla metà degli anni ottanta la quota del prodotto interno lordo assorbita dai trasferimenti legati al sistema della sicurezza sociale è cresciuta nettamente in tutti i paesi industrializzati per effetto di fattori demografici (crescita del peso delle fasce generazionali, soprattutto anziane, interessate al sistema), economici (aumento della disoccupazione, soprattutto in Europa) e istituzionali (maggiore incidenza delle prestazioni pro capite ed estensione in seno alle generazioni interessate del peso dei gruppi coperti dal sistema) (v. OECD, 1985 e 1988).

Tale espansione ha generato forti pressioni sulle finanze pubbliche e suscitato crescenti critiche per gli effetti distorsivi che sono stati attribuiti ad alcuni istituti. Ne è risultata una condizione di crisi dei sistemi della sicurezza sociale cui si cerca di far fronte con progetti di riforma che, pur essendo di assai diversa e controversa ispirazione, presentano alcuni elementi comuni (v. OECD, 1985 e 1988; v. Somaini, 1996).

Per quanto riguarda i programmi di assistenza pubblici le innovazioni tendono solitamente a rendere gli interventi più selettivi nelle condizioni di ammissione e limitati nella durata, e a condizionarli a comportamenti dei beneficiari che rispondano a criteri di efficienza e riducano la probabilità di una protratta dipendenza. La maggiore restrittività dei programmi pubblici si accompagna spesso a un allargamento degli spazi per interventi di organizzazioni private senza fini di lucro (il cosiddetto terzo settore), per le quali si prospettano allentamenti dei vincoli operativi e incentivi fiscali.

Per il sistema pensionistico i progetti di riforma prevedono in genere misure che tendono congiuntamente a ridurre il tasso di dipendenza (il rapporto tra beneficiari e contribuenti) e il tasso implicito di rendimento. La principale misura che agisce nel duplice senso indicato è

l'innalzamento dell'età pensionabile e dei requisiti di anzianità contributiva per il pensionamento. La prima a muoversi in questa direzione è stata la riforma del sistema pensionistico americano del 1983, alla quale hanno fatto seguito quelle del Giappone (1985) e di diversi paesi europei. In Italia una serie di riforme iniziata nel 1992 è culminata (per ora) con la legge n. 335 del 1995; progetti analoghi sono in discussione in Francia e in Germania, ma è improbabile che le riforme finora adottate, comprese quelle di più ampio respiro, possano risultare definitive. I progetti di riforma prevedono in genere un sensibile sviluppo delle forme integrative della pensione offerte da fondi privati; ciò vale soprattutto per i paesi europei nei quali, con la sola eccezione della Gran Bretagna, le pensioni pubbliche hanno finora svolto un ruolo assolutamente prevalente e talora quasi esclusivo (per esempio in Italia).

Come si è visto, l'autofinanziamento dei sistemi pensionistici corrisponde a una nozione di equità e costituisce un requisito necessario per la stabilità del patto intergenerazionale implicito nel sistema. Esso può essere realizzato se il sistema offre un tasso implicito di rendimento pari al tasso di crescita di lungo periodo e mantiene una base contributiva stabile. Per quanto riguarda la prima condizione, tutte le riforme si stanno muovendo nella direzione giusta, riducendo i tassi di rendimento non sostenibili, introdotti in fasi in cui non vi era una chiara consapevolezza dei vincoli finanziari di lungo periodo cui il sistema è soggetto e in cui la stessa crescita economica aveva ritmi che sono risultati irripetibili; in molti casi si può dire che, almeno tendenzialmente, la convergenza dei rendimenti al tasso di crescita sia se non pienamente realizzata quantomeno avviata. Maggiori preoccupazioni suscita invece in prospettiva la realizzazione delle altre due condizioni. Il sistema pensionistico opera in modo più incisivo (su scala più elevata) nell'ambito del lavoro dipendente (privato e pubblico), mentre incide in misura minore, o addirittura nulla, su altri settori; se, come molti elementi fanno prevedere, si avesse un'espansione relativa delle categorie di reddito sulle quali il sistema ha minore incidenza, sarebbe inevitabile l'emergere di disavanzi anche quando il tasso implicito di rendimento fosse al suo livello di equilibrio. Conseguenze analoghe tende a produrre quella riduzione della scala del rapporto pensionistico che è invocata da molte parti e che è in qualche modo implicita nei progetti di espansione delle pensioni integrative private. Entrambi i fattori portano all'emergere di una parte del debito pensionistico potenziale ereditato dalla fase iniziale del sistema. La comparsa di tale debito e la ripartizione degli oneri che esso comporta potranno creare

problemi assai seri. Se essi verranno addossati interamente alle generazioni che partecipano al sistema nelle fasi in cui il debito emerge, queste subiranno una diminuzione dei rendimenti e si troveranno a pagare due volte: per le proprie prestazioni e per un onere di cui non hanno responsabilità e che non corrisponde a benefici di cui hanno goduto. Ciò potrebbe indurre i soggetti che dispongono di alternative convenienti a defezionare dal sistema accelerando l'emersione del debito pensionistico.

Nella misura in cui un certo ridimensionamento del sistema a ripartizione è desiderabile (o addirittura inevitabile) la soluzione migliore sembra quella da un lato di addossare alla fiscalità generale (che in larga parte grava sugli stessi partecipanti al sistema) gli oneri del servizio del debito, e dall'altro lato di procedere con estrema cautela, limitando l'entità e rallentando il ritmo di emersione del debito (v. Somaini, 1997).

DITTATURA

Enciclopedia delle scienze sociali (1993)

di Karl Dietrich Bracher

Dittatura

Sommario: 1. Il concetto. 2. Origini del concetto nell'antichità. 3. La dittatura moderna. 4. Dalla democrazia alla dittatura. L'esperienza di Weimar. 5. Il caso sovietico. 6. Forme attuali della dittatura. 7. Prospettive. □ Bibliografia.

1. Il concetto

Il concetto di dittatura, come tutti i concetti storico-politici fondamentali, ha subito nel corso della sua storia bimillenaria un mutamento di significato, che rende necessaria una distinzione tra le forme storiche e il contenuto politico.

Nell'accezione contemporanea il concetto di dittatura designa in generale il potere illimitato di un individuo, di un gruppo o di un partito al di sopra dello Stato. Esso è usato soprattutto in contrapposizione al concetto di democrazia; ambedue le designazioni hanno le loro radici nelle forme di potere e di organizzazione politica proprie dell'antichità greco-romana. Una definizione più precisa deve tuttavia muovere dal fatto che il significato originario del termine 'dittatura' era molto più ristretto. Nella teoria romana dello Stato esso designava un assetto costituzionale volto a proteggere la repubblica di fronte a un'emergenza politica. Pertanto il concetto di dittatura si differenziava in modo essenziale dai concetti più comprensivi di tirannide e dispotismo, con i quali nell'antichità, nel Medioevo e all'inizio dell'età moderna venivano designate le forme degenerate della monarchia.

Nello sviluppo storico-politico moderno la distinzione è quella fra dittature autoritarie e totalitarie. La giustificazione autoritaria della dittatura - sia essa fondata in senso più tradizionalista o più tecnocratico - è spesso altrettanto lontana dall'ideologia dei movimenti totalitari quanto dall'ideologia democratica. Di fatto, l'autoritarismo appare rivolto essenzialmente alla conservazione o all'imposizione dittatoriale di posizioni di potere cetuale, militare, economico, o anche tribale, mediante la neutralizzazione di tutte le altre forze presenti all'interno dello Stato. Il totalitarismo, per contro, è rivolto proprio alla mobilitazione pseudodemocratica di tutte le forze politiche al servizio di un movimento rivoluzionario unico ed esclusivo e di una Weltanschauung quasi religiosa con pretese totalizzanti.

Questa prima, approssimativa distinzione va ulteriormente precisata: innanzitutto, in base al carattere di destra o di sinistra radicale, nazionalista, socialista o imperialista degli elementi costitutivi e degli scopi della dittatura; in secondo luogo, in relazione alle sue concezioni della società o della comunità fondate su idee razziali o di classe, così come in relazione al sistema economico privato o statale, dirigistico o pianificato-centralizzato; infine, in base agli strumenti di coercizione, di repressione e di manipolazione. Di grande rilievo è poi la

questione se la dittatura si sia sviluppata dalla crisi di una democrazia o da rapporti di potere predemocratici, assolutistico-feudali o autocratici. In ogni caso rivestono notevole significato le specifiche tradizioni storico-politiche, la situazione geografica e il clima, il livello di sviluppo delle istituzioni politiche e sociali così come dell'economia, la cultura materiale e spirituale, le forme della religione e della morale. Così come esiste un'ampia gamma di specifiche variazioni nazionali nello sviluppo della democrazia, allo stesso modo vi sono notevoli variazioni ideologiche nella giustificazione della politica dittatoriale, soprattutto nella sua forma autoritaria.

Nell'uso attuale del termine dittatura sono presenti sia il significato più ristretto che quello più comprensivo. Il concetto moderno di dittatura è così duplice: vengono distinte dittature costituzionali da un lato e dittature assolute, rivoluzionarie e anticostituzionali dall'altro. Le prime rendono possibile una maggiore rapidità nelle azioni e nelle decisioni mediante la concentrazione del potere nelle mani del dittatore, però sempre entro una cornice legale. La dittatura rivoluzionaria, per contro, è "legge a se stessa" (G.E. Kafka).

2. Origini del concetto nell'antichità

Già nella lunga e tormentata storia della dittatura romana era presente tale doppio significato e la relativa ambivalenza. Caratteristico in tal senso è il passaggio dalla dittatura costituzionalmente limitata a quella globale e permanente, ovvero la trasformazione d'una istituzione politica d'emergenza nel sistema di dominio d'un regime autocratico. Tale trasformazione era immanente alla dittatura sin dai suoi esordi nell'antica Roma; il cambiamento della dittatura costituzionale in quella assoluta si è sempre ripetuto nella storia.Il dittatore romano del III secolo a.C. fece la sua comparsa in modo conforme alla costituzione con lo scopo di difendere la repubblica dai nemici interni ed esterni: nominato, su proposta del Senato, dal console in carica, egli esercitava il più alto potere, ma solo per un periodo di sei mesi. Né poteva egli stesso dichiarare o prolungare tale stato d'eccezione: il pieno potere della dittatura gli era concesso solo temporaneamente, mentre la forma e la costituzione dello Stato dovevano rimanere immutate.

Questo potere limitato nel tempo ma di fatto illimitato, inteso come istituzione d'emergenza per la difesa dello Stato e della costituzione, con l'ascesa di condottieri autorevoli nella

guerra civile del primo secolo a.C. (Silla) venne dilatato in modo rivoluzionario e utilizzato infine per rovesciare la repubblica. Con la nomina di Cesare a dittatore a vita (44 a.C.) si manifesta un mutamento fondamentale, un periodo dittatoriale di transizione dalla repubblica al principato. La dittatura rappresentava la forma apparentemente legale in cui poteva essere compiuta la trasformazione militare-rivoluzionaria della costituzione con la pretesa di una continuità rispetto alla tradizione statuale romana.

3. La dittatura moderna

Questa ambivalenza del concetto di dittatura, il suo duplice significato di potere costituzionale e potere rivoluzionario, emerge anche nell'esperienza moderna. A partire dalla Rivoluzione francese esso diventa un concetto chiave della moderna teoria del potere e dei regimi politici. Mentre 'dispotismo' e 'tirannide' decadono a "denominazioni di antiquariato" (E. Nolte), il concetto di dittatura nell'epoca della democrazia moderna comprende tutte quelle forme di monocrazia che vanno da quella apparentemente legale a quella fondata in modo totalitario sul partito e sul capo, dalla dittatura militare alla 'democrazia popolare' e alla 'dittatura del proletariato'. Inoltre un regime dittatoriale può perseguire una politica più tradizionalistico-conservatrice (dittatura autoritaria) oppure essere progressistico-totalitario (Lenin-Stalin, Hitler, Mao). La congiunzione di elementi legalistico-costituzionali e pseudodemocratico-rivoluzionari fa sì che il concetto di dittatura soddisfi la duplice pretesa dei sistemi di potere moderni: il loro richiamarsi a una legittimità più alta in nome del popolo e della sovranità popolare, ma anche la pretesa alla centralizzazione e alla concentrazione della politica dello Stato, all'omogeneità sociale e alla comunità ideale nel nome di scopi assoluti.

In tal senso, la dittatura moderna è diversa dalle forme tradizionali di tirannia o di regime dispotico di tipo monarchico o teocratico. L'ambivalenza delle funzioni e delle possibilità di sviluppo della dittatura nell'epoca moderna si mostra nella varietà delle sue connotazioni. Negli Stati costituzionali democratici (USA, Inghilterra, Svizzera, Francia, Repubblica Federale Tedesca) è presente la forma limitata di dittatura come istituzione d'emergenza per la protezione dello Stato e della costituzione. Rimane tuttavia il pericolo che una dittatura di tipo costituzionale venga ampliata in virtù di circostanze interne o esterne e, legittimata su

un piano pseudolegale, conduca a una situazione duratura caratterizzata dall'assenza di costituzione o dalla incostituzionalità. Questa sorta di colpo di Stato attuato in forme pseudolegali mediante plebisciti e decreti d'emergenza si è verificata nel corso della Rivoluzione francese, nella istituzione della dittatura 'cesaristica' di Napoleone I e Napoleone III, nella presa fascista del potere da parte di Mussolini, nella dittatura totalitaria pseudolegale di Hitler e nelle trasformazioni autoritarie delle repubbliche formatesi dopo la prima guerra mondiale in dittature militari o basate su un capo carismatico: in Polonia (Piłsudski), nei paesi balcanici e in Ungheria (Horthy), in Turchia (Atatürk), in Grecia (Metaxas), in Spagna e in Portogallo (Franco, Salazar), in Austria (Dollfuss-Schuschnigg) e in Sudamerica (Perón). Tutte queste dittature sono scaturite da sistemi costituzionali democratici e sono caratterizzate da una pretesa di legittimazione democratica.

Una tendenza generale alla dittatura pseudolegale trasformò il trionfo della democrazia dopo il 1918 in un predominio dei regimi dittatoriali in Europa. Dopo la seconda guerra mondiale tale tendenza si affermò su scala mondiale. L'eccezione diventa la regola nella maggioranza dei nuovi Stati. Il trapianto di sistemi democratici nelle ex colonie del Terzo Mondo sfocia quasi immancabilmente in regimi dittatoriali militari con pretese socialiste di democrazia popolare o, anche, con la pretesa di garantire lo sviluppo in virtù d'un potere dittatoriale. A partire dal 1918 si diffuse anche la dottrina marxista-leninista della 'dittatura del proletariato', anch'essa con la pretesa di realizzare un potere assoluto del popolo, ovvero di dare una legittimazione democratica alla dittatura. Tale forma di dittatura comunista appartiene tuttavia, assieme al regime nazionalsocialista, al contesto del totalitarismo, il quale, mediante la compattezza ideologica, l'equiparazione totale di Stato e società, il partito di massa e la mobilitazione di massa, sopravanza di gran lunga le forme storiche della dittatura.

4. Dalla democrazia alla dittatura. L'esperienza di Weimar

Un significativo esempio del passaggio dalla democrazia alla dittatura, in cui diviene chiara l'ambivalenza del concetto di dittatura nelle condizioni poste dallo sviluppo dello Stato e delle società moderne, è offerto dal destino della repubblica di Weimar (1918-1933). La prima democrazia tedesca aveva nel presidente del Reich un'istituzione capace di costituire

per la democrazia parlamentare, anche dopo la caduta della monarchia, il simbolo di un potere supremo al di sopra del parlamento stesso e capace altresì di guidare il giovane Stato nei periodi di crisi tramite l'impiego di un potere dittatoriale vincolato alla costituzione. Le disposizioni sui poteri eccezionali del presidente del Reich erano contenute nell'articolo 48 della costituzione di Weimar, nei cosiddetti paragrafi sulla dittatura. Tale articolo autorizzava il presidente del Reich a sostituire temporaneamente la normale via legislativa parlamentare con la promulgazione di decreti d'emergenza e, in caso di necessità, a costringere i Länder all'applicazione della politica del Reich tramite un'azione militare. Tale potere dittatoriale era però limitato: il parlamento poteva chiederne l'abolizione a maggioranza semplice; inoltre, in base all'esplicita norma della costituzione, le disposizioni molto generali dell'articolo 48 dovevano essere circoscritte e precisate mediante una legge del Reich (e dunque per via parlamentare). E tuttavia il ruolo di contrappeso costituzionale del parlamento era ostacolato in modo decisivo da un'altra facoltà che la costituzione attribuiva al presidente del Reich, quella cioè di sciogliere il Reichstag, sottraendo così in larga misura al suo controllo i propri decreti; una legge parlamentare per una più precisa definizione dell'articolo 48 non vide mai la luce.

Qui potevano anche inserirsi gli sforzi ulteriori da parte d'una 'opposizione nazionale' dei partiti di destra, che miravano al rafforzamento dei poteri dittatoriali e al loro impiego nel senso d'una trasformazione autoritaria dello Stato o d'una distruzione dell'ordinamento democratico-parlamentare a favore di uno Stato dittatoriale guidato da un capo. Introdotto originariamente con lo scopo di proteggere l'ordinamento costituzionale di Weimar e al tempo stesso come contrappeso possibile di fronte ai rapidi cambiamenti della politica parlamentare, sancito dall'assemblea nazionale di Weimar, adoperato in tal senso contro i tentativi di sovversione del radicalismo di destra e di sinistra dal primo presidente del Reich (Friedrich Ebert), il potere dittatoriale eccezionale divenne con la presidenza Hindenburg, a partire dal 1930, il fondamento della politica di governo. Durante il cancellierato di Papen (1932) si rafforzarono i tentativi di utilizzare tale sistema presidenziale per il consolidamento duraturo di una dittatura autoritaria. Anche la presa pseudolegale del potere da parte di Hitler avvenne in ultima istanza con l'ausilio dei decreti d'emergenza presidenziali (il decreto emanato il 28 febbraio 1933 a seguito dell'incendio del Reichstag: stato d'eccezione permanente); l'allineamento nazista dei Länder e l'abolizione della

costituzione poterono dunque essere compiuti tramite l'abuso di un potere dittatoriale introdotto per proteggere la costituzione.

5. Il caso sovietico

In Russia, nel 1917, fu una rivoluzione in due fasi a preparare la strada alla dittatura comunista bolscevica basata sul partito unico. La 'rivoluzione di febbraio' nacque non da ultimo dall'esigenza di concludere la guerra perduta e di trasformare in senso parlamentare la politica. Essa rovesciò il vecchio regime con un movimento insurrezionale di soldati e della maggioranza della popolazione contro l'autocrazia zarista. Essa si differenzia dalla rivoluzione d'ottobre, con la quale Lenin conquistò il potere guidando il Putsch di una minoranza. Tale presa del potere da un lato si associò alla rivoluzione democratica sfruttandola abilmente, dall'altro costituì un rovesciamento condotto in modo dittatoriale, che eliminò ogni possibilità d'una democrazia parlamentare in Russia istituendo un collegamento diretto tra l'assolutismo zarista e l'assolutismo comunista del partito. In luogo dell'aspettativa marxiana d'una evoluzione graduale dalla democrazia borghese al socialismo comparve, in rapporto alla situazione russa, la teoria leninista della necessaria dittatura dei rivoluzionari di professione (bolscevichi); il 'marxismo-leninismo' venne eretto a dogma del 'vero' comunismo contro tutti gli altri orientamenti del socialismo. Non in quanto partito di maggioranza, bensì in quanto minoranza in possesso della verità assoluta, i bolscevichi rivendicarono la presa del potere e trasformarono in seguito il Putsch armato e la mobilitazione e organizzazione delle 'masse' controllate e finalizzate nella legittimazione della dittatura permanente, che dopo la morte di Lenin (1924) poté essere trasformata nel potere totalitario di Stalin.

Si discute ancora oggi su quali fossero le alternative, e se in particolare la soluzione democratico-parlamentare, che in quell'epoca non riuscì a sopravvivere nelle ben più favorevoli condizioni degli altri paesi europei, avesse in Russia delle chances che solo la presa comunista del potere avrebbe annullato. Comunque, al contrario della rivoluzione di febbraio, essa non fu una sollevazione popolare spontanea. Anche la storiografia e la propaganda sovietiche hanno trattato la Rivoluzione di ottobre e le sue conseguenze essenzialmente come opera di Lenin (tacendo del ruolo fondamentale di protagonisti come

Trockij); senza il culto del leninismo tali conseguenze non sono pensabili. Ma Lenin, teorico del colpo di Stato bolscevico e della dittatura d'una minoranza radicale (la quale intendeva se stessa come dittatura del proletariato e in tal senso pretendeva di interpretare o anticipare la maggioranza e la verità), nutriva per la democrazia fondata sulla maggioranza parlamentare una simpatia tanto scarsa quanto quella manifestata da Mussolini e soprattutto da Hitler, artefici d'una dittatura monocratica con pretese di giustezza assoluta e identità totale con la volontà popolare.

Questa pretesa di verità e di infallibilità, propria già di Lenin e del suo movimento, e ancora più assoluta con Stalin e il suo sistema, costituiva al tempo stesso la loro forza nei confronti dei rivali, democratici o rivoluzionari. Da questa pretesa inaccessibile al dubbio, che sin dall'inizio può essere definita totalitaria, derivavano il pensiero unilaterale, l'intolleranza e la crudeltà che si allacciavano direttamente al tipo di potere zarista, per il quale poco valore aveva la vita umana. Si tratta di presupposti che condussero ben presto all'edificazione totalitaria dell'Unione Sovietica sotto Stalin. A differenza di Stalin, Lenin era ancora pronto alla discussione con le persone di fiducia, ma nell'esecuzione delle decisioni e in rapporto alla disciplina di partito non veniva più tollerata alcuna opposizione. Il suo decantato contatto con le masse poteva ancora apparire 'democratico', ma il consolidamento della dittatura del partito unico e la costruzione del sistema statale comunista, il cui carattere totalitario era in pieno contrasto con l'idea marxista dell' 'estinzione dello Stato', avvenne mediante inganni, minacce e un regime di terrore. L'aspirazione radical-democratica della rivoluzione e del sistema dei Soviet fu una parvenza che presto scomparve non appena il potere nominale dei 'consigli' (Soviet) lasciò il posto alla dittatura di fatto del partito e infine di un uomo, Stalin.

Questa via alla dittatura assume un valore altrettanto paradigmatico delle vie al potere seguite alcuni anni più tardi dal fascismo e dal nazismo. La tecnica della presa del potere e della instaurazione del dominio totalitario consisteva ogni volta nella congiunzione di atti di violenza e di modificazioni apparentemente legali nell'ambito militare e burocratico, e ciò veniva mascherato con una politica pseudodemocratica imposta e consolidata mediante l'indottrinamento ideologico. Già le prime e uniche elezioni parzialmente libere che ebbero luogo dopo la rivoluzione d'ottobre dimostrarono in modo inequivocabile la vera posizione del nuovo regime. Allorché infatti i bolscevichi, appena ascesi al potere, nelle elezioni per l'Assemblea nazionale costituente ottennero solo il 25% dei voti, rimanendo una minoranza,

l'Assemblea venne sciolta il giorno stesso della sua apertura con l'uso della forza con la motivazione che le liste elettorali erano state predisposte prima della rivoluzione e incarnavano quindi ancora il vecchio regime. Nuove elezioni libere tuttavia non vennero indette per i successivi sette decenni del nuovo regime; si ebbero solo le elezioni a lista unica dello Stato monopartitico.

Questo primo esempio del modo sovietico di intendere le elezioni e la democrazia non indica solo una manipolazione senza scrupoli del potere. Esso mostra anche in linea generale che le dittature di sinistra e di destra riconoscono come valide solo le elezioni che producono il risultato auspicato - ovvero, in condizioni totalitarie, il consenso del 99%.

In caso contrario esse ricorrono a legittimazioni di tipo ideologico-propagandistico. Nello stesso senso i Soviet, che non possedevano alcuna rappresentatività, vennero conservati come una sorta di parlamenti, controllati totalmente dal partito unico. D'altro canto, il regime si arrogava anche l'infallibilità nella definizione dei concetti di socialismo e comunismo, con i quali poteva all'occorrenza essere giustificata qualsiasi politica uniformante e repressiva.In quanto prima dittatura totalitaria della storia moderna il caso dell'Unione Sovietica è di importanza fondamentale per la politica e la teoria del potere del XX secolo. Dal rifiuto o dall'ammirazione, dall'opposizione o dall'imitazione e dall'accettazione (coatta) di tale sistema risulta determinata larga parte della storia europea dopo il 1917, di quella mondiale dopo il 1945.

6. Forme attuali della dittatura

Il trapasso da una dittatura costituzionale al potere totalitario e arbitrario di un capo e del suo partito, non sottoposti più ad alcun controllo, appare una manifestazione estrema dei pericoli che si annidano inevitabilmente nelle disposizioni relative all'emergenza, allo stato di eccezione o alla dittatura previste dalle costituzioni democratiche. Là dove l'ordinamento costituzionale viene sospeso per salvare o per ricostruire lo Stato, è sempre presente il pericolo che si verifichi una trasformazione illegale o pseudolegale della dittatura limitata in dittatura permanente.Tuttavia la definizione formale di dittatura non dice ancora nulla circa la sua struttura reale. Essa può appoggiarsi a un partito unico, così come a forze sociali e spirituali (Chiesa, forze economiche, intellettuali, burocrazia). Può presentarsi in forme

mascherate e tollerare apparentemente altri organi politici, che però domina o manipola in larga misura: per esempio, un monarca come nel caso del fascismo; oppure un parlamento degradato a mero organo di acclamazione, o una costituzione per così dire paralizzata, superata dalla costituzione reale, come nel caso del parlamento e della costituzione di Weimar nel Terzo Reich. Dopo un certo periodo di tempo è possibile che - per via graduale o semirivoluzionaria - la dittatura venga ricondotta a forme costituzionali (come in Grecia e Portogallo nel 1974); essa può permanere a lungo in una forma intermedia di tipo personalistico, oscillante tra Stato costituzionale e autoritario (Spagna fino al 1976), ma può anche degenerare nelle forme più estreme del totalitarismo, come nel caso del nazionalsocialismo, conducendo alla catastrofe totale.

Nelle recenti indagini sull'autoritarismo sono state introdotte le teorie relative alla politica dello sviluppo: si parla di 'regimi autoritari modernizzatori', che si presentano come fasi di transizione alla democrazia e sono perciò da distinguere dalle dittature conservatrici e reazionarie. In ogni caso la teoria politica si trova dinnanzi al difficile compito di distinguere l'ideologia autoritaria, generalmente vaga, mutevole, poco elaborata, da una visione del mondo totalitaria, che è al contrario incentrata su un concetto chiave. A differenza infatti del comunismo, del nazionalsocialismo e anche del fascismo, le ideologie autoritarie non possono o non vogliono far valere né quantitativamente né qualitativamente la pretesa quasi religiosa che sta alla base dell'assioma di identità delle ideologie totalitarie: la finzione o mistificazione d'una piena identità politica e spirituale di capo, partito e popolo. Il ruolo minore dell'ideologia e del partito unico (o la loro assenza), così come della mobilitazione politico-spirituale, costituisce un altro criterio essenziale di distinzione. Soprattutto l'assenza della componente utopico-chiliastica appare di fatto un elemento cruciale per distinguere non solo le teorie, ma anche le forme della dittatura, allorché distinguiamo concetti e sistemi autoritari da quelli tendenzialmente totalitari. Tutti differiscono però dalle democrazie per alcuni aspetti fondamentali: sia nell'ideologia che nella prassi mancano in essi i diritti umani, la separazione dei poteri, il pluralismo dei partiti e un'opposizione, con tutte le conseguenze che ciò può avere per il cittadino. Juan Linz ha fornito una definizione convincente, soprattutto in rapporto alla Spagna di Franco e all'America Latina: i regimi autoritari sono sistemi politici con un pluralismo limitato, non responsabile, e privi di una ideologia guida elaborata, sebbene caratterizzati da mentalità ben definite; non presentano una mobilitazione politica totale, estensiva o intensiva, se non

in momenti particolari del loro sviluppo; certamente l'esercizio del potere è reclamato da 'capi' o piccoli gruppi elitari, ma ciò accade entro certi limiti, formalmente poco definiti, ma in pratica agevolmente intuibili. In questo caso si tratta più di mentalità autoritarie che di ideologie compiute.

I tratti principali dell'autoritarismo appaiono così determinati negativamente: esso giustifica l'esercizio monocratico od oligarchico del potere, e tuttavia con la limitazione del pluralismo politico e con la rinuncia a un'ideologia elaborata esso ha una posizione intermedia tra i regimi totalitari basati sulla mobilitazione e un'apertura in senso democratico della politica. La sua finalità principale è la legittimazione della dittatura tramite argomenti ispirati sia alla tradizione che alla modernizzazione, composti ecletticamente da temi ideologici di destra e di sinistra. Allo Stato viene attribuita una centralità assoluta: i sostegni del potere quali esercito, Chiesa, gruppi sociali o strutture oligarchiche servono al rafforzamento e all'accrescimento dell'autorità dello Stato.

Come nel fascismo, ma in modo totalmente diverso rispetto al nazionalsocialismo e al comunismo, le forme di pensiero autoritarie tra le due guerre erano incentrate in modo particolare sull'idea del 'vero Stato': l'influente libro di Othmar Spann, teorico austriaco dello Stato cetuale, si intitolava appunto Il vero Stato (1920), e servì quale punto d'avvio ai teorici della fusione organica e integrale di Stato e società, laddove idee antiliberali, conservatrici e cristiano-sociali venivano collegate con i modelli d'organizzazione corporativi d'una gerarchia economica e professionale. Era l'idea, nata in un paese sull'orlo della guerra civile, d'una 'terza via' tra democrazia e dittatura che venne realizzata nello Stato cetuale austriaco dal 1934 al 1938. La sua posizione intermedia tra fascismo e nazionalsocialismo era antidemocratica ma marcatamente non totalitaria, differenziandosi inoltre dalle dottrine del razzismo nazista e dall'idea comunista di classe, entrambe le quali trascendevano lo Stato, postulando un'autorità ideologica sovrastatale annidata al fondo sia del razzismo dello 'spazio vitale', che della rivoluzione mondiale proletaria. In un modo o nell'altro, tutti i regimi autoritari del periodo tra le due guerre cercavano in primo luogo di rafforzare lo Stato. Dal Portogallo di Salazar alla Spagna di Franco, dalla Polonia di Piłsudski, alle dittature nei Balcani e in Grecia, fino ai regimi caudillisti latinoamericani, si trattava del rafforzamento della nazione e del consolidamento dell'autorità statale rispetto alla crisi delle democrazie liberali, alla minaccia del totalitarismo comunista e poi di quello nazionalsocialista, ma anche rispetto ai conflitti nazionalistici tra Stati o ad una eventuale

supremazia imperialistica, degli Stati Uniti in America Latina e delle grandi potenze in Europa.

Durante la seconda fase dell'autoritarismo, dopo il 1945, acquistò sempre più rilievo l'idea di un partito di Stato così come il concetto di modernizzazione. Al tempo stesso, mentre i sistemi politici tra le due guerre si presentavano come non- o antidemocratici, ora si avanza anche una pretesa democratica, seppure nel senso della democrazia 'guidata dall'alto' (come nell'Indonesia di Sukarno). Oltre una vaga ideologia comunitaria e un'organizzazione meno rigida del sostegno politico delle 'masse', il carattere progressista della dittatura e la sua dimensione popolare acquistano un rilievo particolare. Il carattere carismatico d'un capo o il populismo organizzato dall'alto caratterizzano spesso le pretese di democrazia delle dittature. Orientato in senso tradizionalista o modernista, l'autoritarismo si differenzia comunque dalle forme totalitarie in virtù del ruolo secondario del partito di Stato, di una mobilitazione finalizzata principalmente alla stabilità dello Stato, di una minore rilevanza dell'ideologia, che oscilla tra concezioni di tipo nazionalistico e quelle proprie del socialismo di Stato.

La legittimazione politica viene rafforzata mediante operazioni elettorali semi- o pseudo-democratiche, che costituiscono comunque un mascheramento dell'oligarchia reale. A differenza del periodo tra le due guerre, dopo il 1945 non era più possibile fare a meno del richiamo alla democrazia: le ideologie anti-democratiche si trasformarono in ideologie parzialmente o tendenzialmente democratiche, le quali basavano la 'terza via' tra comunismo e democrazia in modo molto più deciso sull'idea di una 'sovranità popolare' sui generis e sulla ispirazione nazionale. Due esempi latinoamericani mostrano lo spazio in cui si compì questa ulteriore evoluzione dell'autoritarismo: il peronismo in Argentina (al potere con interruzioni dal 1943) e la 'rivoluzione istituzionalizzata' in Messico (ininterrottamente dal 1929). Entrambi risalgono quindi a prima del 1945, entrambi contengono una pretesa rivoluzionaria e una componente socialista di modernizzazione, entrambi si richiamano a un partito di Stato, ai sindacati e a procedimenti di conferma elettorale di tipo plebiscitario. La differenza emerge però già nel modo in cui tali esperienze designano se stesse, mostrando rispettivamente il carattere personalistico (peronismo) o istituzionale (nel caso del Messico) che le definisce.

7. Prospettive

Senza entrare in ulteriori dettagli è però opportuno stabilire che anche gli sviluppi semi- o pseudo-democratici dei sistemi autoritari non modificano in modo decisivo la loro concezione dittatoriale della politica. Tipico rimane anche qui lo strapotere dell'esecutivo, la sua inconciliabilità con strutture statali decentralizzate o federalistiche, il monopolio dell'autorità politica da parte di una persona o di un gruppo, il cui movimento o partito rimane meramente funzionale o strumentale a tale potere e strutturato gerarchicamente. Ciò vale anche per la maggior parte dei 'movimenti di liberazione', che nell'epoca della decolonizzazione posteriore alla seconda guerra mondiale entrarono in lotta per il potere avendo come obiettivo l'indipendenza dello Stato e l'edificazione della nazione.

Quali che fossero le condizioni politiche e istituzionali dei nuovi Stati nati dalle ex colonie, la loro attenzione si rivolse necessariamente, soprattutto in Africa, all'integrazione di popoli e tribù spesso assai diversi tra loro e alla concentrazione del potere per il conseguimento dell'unità nazionale. Non v'era posto per le strutture decentrate basate sulla divisione dei poteri, che i modelli democratici delle potenze coloniali avevano lasciato o raccomandato; le colonie portoghesi dell'Angola e del Mozambico, totalmente impreparate, seguirono semplicemente il regime autoritario della madrepatria. Dal punto di vista ideologico il 'socialismo' si presentò in tutti questi casi in una forma nazionale o 'autenticamente' africana: una variopinta mescolanza di sistema monopartitico, culto della personalità, statalizzazione e potere militare, che eliminò anzitutto gli avversari della lotta di liberazione, ma fu presto dominata quasi senza eccezioni da dittatori militari.

Anche qui, tuttavia, sono emerse come sempre le particolarità che caratterizzano i regimi autoritari non solo rispetto al pluralismo democratico, ma anche rispetto al socialismo di stampo comunista. La forma autoritaria del 'socialismo nazionale' nei paesi in via di sviluppo si distingue nettamente dalle dottrine razziste e imperialiste del nazionalsocialismo tedesco o del fascismo italiano; nella tracotanza del dittatore militare Gheddafi, nell'ex colonia italiana della Libia, si può comunque trovare anche una reminiscenza islamica del fascismo.

Il risultato dei tentativi politici autoritari nel quadro dei rovesciamenti sociali e politico-militari prima in Europa e poi nelle sue colonie, consiste in una fusione, teoricamente

difficile da definire, di elementi tradizionalisti e progressisti, nazional-politici e rivoluzionario-socialisti, connessi con frammenti ideologici della plurisecolare evoluzione dello Stato moderno, che quei nuovi Stati cercano di ripetere in pochi anni. Distinguere l'autoritarismo sia dalle antiche tendenze autocratiche che dalle nuove tendenze totalitarie appare particolarmente difficile laddove esso è associato a pretese missionarie di rinnovamento religioso: ciò vale per le dittature islamiche fino alla recente rivoluzione iraniana di Khomeini, così come per l'idea di 'nazione araba', che ha mobilitato il mondo arabo a partire dalla rivoluzione egiziana di Nasser del 1952.

Si profilano però anche concezioni liberalizzanti del potere autoritario, come nel caso del successivo sviluppo dell'Egitto con Sādāt e Mubarak. Le opportunità in tal senso si fondano sui miglioramenti economici e sociali nonché sui mutamenti del personale di governo e della politica internazionale. Come dimostra l'esperienza europea, però, esse dipendono anche da fattori ideologici. Il grado di compattezza e assolutezza di un'ideologia politica rimane un momento essenziale nella concezione politica dell'ordinamento statale e sociale, ma anche in relazione alla sua modificabilità. Il fatto che dopo la fine del fascismo e del nazismo non si sia imposta, al di fuori del dominio politico comunista, nessuna ideologia analogamente totalitaria, con pretese di assolutezza, consente per il futuro una fondata speranza.

La crescente diffusione dell'idea dei diritti umani in tutte le dittature può consentire importanti aperture, soprattutto se collegata con una de-ideologizzazione del pensiero politico capace di superare le ricadute nei movimenti fondamentalistici. In tali condizioni l'autoritarismo, in quanto idea politica relativa a fasi di transizione, in quanto 'mentalità' capace di mutamenti e non ideologia definitiva, tende a riavvicinarsi con forza all'idea della democrazia, com'è evidente nei paesi dell'America Latina e del Terzo Mondo. Anche il pensiero totalitario non rimane immune da tali influssi; esso può perdere credibilità di fronte a concreti progressi delle riforme, rivelandosi mera facciata d'un potere coercitivo. Nell'Europa dell'Est dominata dai sovietici dopo la seconda guerra mondiale, soprattutto a partire dagli anni settanta, si resero evidenti le conseguenze del contrasto fra idea e realtà, fra il postulato comunista dei diritti dell'uomo e la forma di potere dittatoriale. Questo infatti insegna la storia contemporanea: non è l'Internazionale che "lotta per i diritti dell'uomo", ma tali diritti sono affermati dall'idea antidittatoriale di costituzione propria della democrazia liberale.Nell'attuale perdurante confusione dei concetti politici la

contrapposizione tra la democrazia pluralista d'uno Stato di diritto e tutte le forme di dittatura in ultima analisi arbitraria conserva una rilevanza basilare e innegabile; essa indica la fondamentale differenza tra il cittadino come soggetto o oggetto della politica, tra la persona e il suddito, la libertà e la repressione.

AUTORITARISMO

Enciclopedia delle scienze sociali (1991)

di Juan J. Linz

Autoritarismo

sommario: 1. Definizione. 2. Per una tipologia dei regimi autoritari. 3. Regimi autoritari burocratico-militari. 4. Lo statalismo organico. 5. Regimi autoritari di mobilitazione nelle società post-democratiche. 6. Regimi autoritari di mobilitazione dopo l'indipendenza. 7. Il dominio personale. 8. I regimi autoritari post-totalitari. 9. Conclusione. □ Bibliografia.

1. Definizione

Definiamo autoritari diversi sistemi politici non democratici e non totalitari, se sono: "sistemi a pluralismo politico limitato, la cui classe politica non rende conto del proprio operato, che non sono basati su un'ideologia guida articolata, ma sono caratterizzati da mentalità specifiche, dove non esiste una mobilitazione politica capillare e su vasta scala, salvo in alcuni momenti del loro sviluppo, e in cui un leader, o a volte un piccolo gruppo, esercita il potere entro limiti mal definiti sul piano formale, ma in effetti piuttosto prevedibili" (v. Linz, 1964, p. 225).
Questa definizione, elaborata contrapponendo i sistemi autoritari alle democrazie competitive, da una parte, e al tipo ideale di sistema totalitario, dall'altra (v. Linz, 1964,

Opposition..., 1973, The future..., 1973), opera una distinzione netta tra sistemi autoritari e sistemi democratici, mentre non distingue altrettanto nettamente i primi dai sistemi totalitari, in quanto può adattarsi anche alle situazioni e ai regimi pre- e post-totalitari. Un'ulteriore delimitazione consiste nell'esclusione dei regimi tradizionali legittimi, delle monarchie semicostituzionali del XIX secolo, liberali ma non democratiche, e delle democrazie censitarie, in cui il suffragio ristretto rappresentò un passo avanti nel processo evolutivo verso le moderne democrazie competitive basate sul suffragio universale maschile. Le democrazie oligarchiche, che, soprattutto in America Latina, hanno resistito alle spinte verso un'ulteriore democratizzazione conservando limitazioni al suffragio basate sull'analfabetismo, sul controllo o sulla manipolazione delle elezioni, sul frequente ricorso al potere moderatore dell'esercito, sull'esistenza di partiti non differenziati, si collocano in una posizione di confine, più vicine alla democrazia per quel che riguarda la concezione della costituzione e dell'ideologia, ma più simili da un punto di vista sociologico ad alcuni regimi autoritari.Il nostro concetto di autoritarismo è incentrato sul modo di esercitare e organizzare il potere, sui suoi legami con la società, sulla natura dei sistemi di credenze che lo sostengono e sul ruolo dei cittadini nel processo politico, mentre non considera il contenuto effettivo delle varie politiche, gli obiettivi perseguiti, la raison d'être dei regimi autoritari.

Esso non ci dice molto sulle istituzioni, sui gruppi e sugli strati sociali che fanno parte del pluralismo limitato, o su quelli che ne sono esclusi. Il fatto che sottolinei gli aspetti più strettamente politici espone questo concetto ad alcune di quelle stesse accuse di formalismo mosse al concetto generale di totalitarismo, e peraltro anche di democrazia. Noi caratterizziamo i regimi, indipendentemente dalle politiche che perseguono, in base al particolare modo in cui trattano problemi che tutti i sistemi politici si trovano ad affrontare, per esempio i rapporti tra politica e religione, o tra politica e intellettuali. Anche le condizioni in cui i regimi emergono, si stabilizzano, si trasformano ed eventualmente crollano sono piuttosto differenziate. Il carattere generale e astratto della definizione proposta rende necessario abbandonare il piano dell'astrazione per addentrarci nello studio dei vari sottotipi.La caratteristica fondamentale rimane l'elemento pluralistico, ma non si sottolineerà mai abbastanza che, al contrario di quanto avviene nelle democrazie, con il loro pluralismo politico quasi illimitato e istituzionalizzato, ci troviamo qui di fronte a un pluralismo limitato. È stato suggerito che avremmo potuto definire questi sistemi 'regimi a monismo limitato', termini che suggerirebbero la sfera entro cui questi regimi operano. La

limitazione del pluralismo può essere de iure o de facto, attuata in modo più o meno efficace, circoscritta a gruppi strettamente politici o estesa a gruppi di interesse, purché si tratti di gruppi non creati né dipendenti dallo Stato, che influenzano il processo politico. Alcuni regimi arrivano persino a istituzionalizzare la partecipazione politica di un numero limitato di gruppi o di istituzioni indipendenti e anche a incoraggiarne l'affermazione, senza comunque lasciare alcun dubbio sul fatto che, in ultima istanza, sono i governanti a determinare quali gruppi possano esistere e a quali condizioni. Il potere politico non è tenuto, né de iure né de facto, a rendere conto del proprio operato, attraverso tali gruppi, ai cittadini, in contrasto con quanto avviene nei governi democratici, dove le forze politiche dipendono formalmente dal sostegno dei collegi elettorali. Nei regimi autoritari gli uomini che salgono al potere come rappresentanti dei punti di vista di diversi gruppi e istituzioni non devono la loro posizione solo al sostegno di questi gruppi, ma anche alla fiducia riposta in loro dal leader o dal gruppo dirigente, che tengono conto del loro prestigio e della loro influenza. Grazie a un processo costante di cooptazione dei leaders, diversi settori o istituzioni entrano a far parte del sistema; questo meccanismo spiega le caratteristiche dell'élite: una certa eterogeneità sotto il profilo della formazione culturale e dei modelli di carriera e una prevalenza di burocrati, tecnici specializzati, militari di carriera, rappresentanti di gruppi d'interesse e, a volte, di gruppi religiosi rispetto ai politici di professione.

In alcuni di questi regimi un partito - ufficiale, unico o privilegiato - costituisce una componente più o meno importante del pluralismo limitato. Sulla carta partiti del genere spesso pretendono lo stesso potere monopolistico dei partiti totalitari e presumibilmente svolgono le stesse funzioni, ma in realtà vanno tenuti ben distinti. L'assenza, o la debolezza, di un partito politico spesso fa sì che organizzazioni laiche legate alla Chiesa o da essa patrocinate diventino un serbatoio di quadri dirigenti, con una funzione non molto diversa da quella che svolgono nel reclutamento delle élites dei partiti democratico-cristiani (v. Hermet, 1973). Il partito unico è basato il più delle volte sulla fusione di elementi diversi anziché su un corpo unico irreggimentato ed è più una creazione di coloro che sono al potere che un partito che ha conquistato il potere, come accade invece nei sistemi totalitari. Useremo il termine 'mentalità' anziché 'ideologia', seguendo la distinzione fatta dal sociologo tedesco Theodor Geiger (v., 1932, pp. 77-79). Secondo Geiger, le ideologie sono sistemi di pensiero più o meno elaborati e strutturati, spesso in forma scritta, da intellettuali o pseudointellettuali, o con il loro aiuto; le mentalità sono modi di pensare e di sentire, più

emotivi che razionali, che influenzano il comportamento senza codificarlo.I regimi autoritari burocratico-militari riflettono in misura maggiore la mentalità dei loro governanti. In altri regimi troviamo un consenso sul programma e in altri ancora un complesso di idee mutuate da varie fonti e messe insieme alla rinfusa per dare l'impressione che costituiscano un'ideologia nell'accezione valida per i sistemi totalitari. I regimi autoritari che si trovano alla periferia di centri ideologici si sentono costretti a imitare, incorporare e manipolare gli stili ideologici dominanti, e ciò può creare equivoci fra gli studiosi. La complessa coalizione di forze, interessi, tradizioni politiche e istituzioni - che fanno parte del pluralismo limitato - esige che i governanti usino come referente simbolico il minimo comune denominatore. Valori generici quali il patriottismo e il nazionalismo, lo sviluppo economico, la giustizia sociale e l'ordine, oltre all'assimilazione cauta e pragmatica di elementi ideologici mutuati dai centri politici dominanti, danno ai governanti privi del sostegno di una mobilitazione di massa la possibilità di neutralizzare gli oppositori, di cooptare una vasta gamma di sostenitori, di decidere in modo pragmatico quali politiche adottare. Le mentalità e le semi- o pseudoideologie diminuiscono la tensione utopistica in politica e in tal modo riducono i conflitti, che altrimenti richiederebbero o l'istituzionalizzazione o una maggiore repressione. La mancanza di ideologia limita la capacità di mobilitare la popolazione, di creare l'identificazione psicologica ed emotiva delle masse. L'assenza di un valore supremo, di obiettivi di lungo respiro, di un modello di società ideale riduce l'attrattiva dei regimi autoritari agli occhi di coloro che danno alle idee e ai valori un'importanza centrale e può spiegare l'estraniazione degli intellettuali, degli studenti, dei giovani e delle persone profondamente religiose.

La scarsa e limitata mobilitazione politica è una caratteristica dei regimi autoritari. In alcuni la spoliticizzazione delle masse rientra nelle intenzioni dei governanti, in altri i governanti, all'inizio, intendevano indurre i loro sostenitori e la popolazione a un coinvolgimento attivo. La lotta per l'indipendenza da un potere coloniale, il desiderio di integrare nel processo politico settori della società trascurati da tutte le leaderships precedenti, o la sconfitta di un oppositore con grande seguito popolare in società in cui la democrazia aveva permesso e incoraggiato tale mobilitazione fanno emergere regimi autoritari di mobilitazione, nazionalisti, populisti o fascisti. La necessità di mantenere un equilibrio all'interno del pluralismo limitato riduce l'efficacia della mobilitazione di un partito unico e in ultima analisi conduce all'apatia i membri e gli attivisti.Il pluralismo limitato dei regimi autoritari genera modelli complessi di semiopposizione e di pseudoopposizione (v. Linz,

Opposition..., 1973). La semiopposizione è propria di gruppi non dominanti né rappresentati nel gruppo di governo, parzialmente critici, ma disposti a partecipare al potere senza sfidare fino in fondo il regime. Essi distinguono tra il governo e alcuni aspetti dell'ordinamento istituzionale e il leader del regime, e accettano la legittimità storica o almeno la necessità della formula autoritaria. Non è raro che la semiopposizione diventi un'opposizione extralegale: essa ha perso la speranza di trasformare il regime dall'interno, ma non è ancora pronta a intraprendere attività illegali o sovversive e gode di una tolleranza intermittente, a volte basata su legami personali. Anche la debolezza dei tentativi di socializzazione politica spiega perché la terza generazione, una volta scoperta la politica, opti per un'opposizione extralegale.

L'autonomia di certe organizzazioni sociali, la tendenza a una relativa liberalizzazione, una maggiore partecipazione alle organizzazioni del regime e la parziale apertura verso altre società creano i presupposti per l'emergere di un'opposizione extralegale, che a volte serve da facciata per un'opposizione illegale, pronta a infiltrarsi nelle organizzazioni del regime. L'opposizione spesso è incanalata in organizzazioni formalmente apolitiche a carattere culturale, religioso o professionale. La posizione particolare della Chiesa cattolica sotto un governo autoritario le assicura una certa autonomia, che serve a convogliare l'opposizione di classi sociali, minoranze culturali, giovani ecc. e a far emergere nuovi leaders. Poiché si tratta di un'istituzione destinata a sopravvivere a qualsiasi regime, anche a quelli con cui si è identificata in un particolare momento storico, è probabile che riacquisti la sua autonomia quando compaiono segnali di crisi, allo stesso modo di altre istituzioni, che potrebbero avere conservato una notevole autonomia, come la magistratura, la categoria dei professionisti e quella dei funzionari statali.I regimi autoritari sono difficili da studiare, poiché non hanno mai, in nessun caso, acceso l'immaginazione di intellettuali e attivisti, né hanno ispirato un'internazionale fra i partiti sostenitori del loro modello, e i loro leaders si sono sentiti obbligati a scimmiottare i più attraenti modelli totalitari. Negli anni trenta, grazie alla capacità dell'ideologia del corporativismo di combinare una grande varietà di retaggi ideologici e di collegarsi alla dottrina sociale cattolica conservatrice, sembrò che i regimi autoritari offrissero un'alternativa, ma il loro evidente fallimento ha pregiudicato questo terzo modello politico.

2. Per una tipologia dei regimi autoritari

Se la definizione astratta, sopra proposta, di regime autoritario è utile, dovrebbe permetterci di delineare alcuni sottotipi. Il pluralismo limitato, al contrario del monismo, produce tipologie che tengono conto di quali istituzioni e quali gruppi siano ammessi a partecipare alla vita politica, e in che modo, e quali ne siano esclusi. Se è il rifiuto della mobilitazione a distinguere tali regimi dal totalitarismo, le ragioni della mobilitazione limitata e la sua natura dovrebbero fornire un ulteriore parametro.Il pluralismo limitato assume una varietà di forme, a seconda della posizione più o meno preminente dei diversi gruppi o istituzioni. I regimi autoritari vanno da quelli dominati da un'élite burocratico-tecnocratico-militare, preesistente al regime, ad altri in cui la partecipazione politica viene mediata da un partito unico o dominante che emerge dalla società. In altri regimi diversi gruppi e istituzioni sociali vengono creati o ammessi a partecipare al processo politico nella forma del cosiddetto statalismo organico, spesso definito - in termini ideologici - 'corporativismo' o 'democrazia organica'.Se guardiamo invece all'aspetto della partecipazione limitata e/o controllata, dell'apatia politica della maggior parte dei cittadini, tollerata o incoraggiata che sia, troviamo che nei regimi burocratico-tecnocratico-militari sono pochi - seppure esistono - i canali che danno adito alla partecipazione e che i governanti non hanno neppure interesse a manipolarla. Troviamo anche regimi che tentano di mobilitare i cittadini attraverso canali monopolistici ben precisi, soprattutto un partito unico o dominante e le organizzazioni di massa e funzionali che ne dipendono. Nella misura in cui un tale partito non viene concepito per escludere altre organizzazioni e istituzioni da un pluralismo politico limitato e non le invade completamente, ci troviamo di fronte a regimi di mobilitazione, diversi sia da quelli burocratico-tecnocratico-militari, sia da quelli che abbiamo raggruppato sotto l'etichetta di statalismo organico.

A seconda delle circostanze in cui sono apparsi, questi regimi rientrano in due categorie: a) i regimi retti da un partito di mobilitazione, unico o dominante; b) le società post-democratiche. Il partito unico (o dominante) emerge dalla società nel corso della lotta per l'indipendenza, conquistandosi una posizione di dominio, che proteggerà sia abolendo quelle libertà politiche che porterebbero all'affermazione di altri partiti, sia cooptando o persino corrompendo i potenziali concorrenti. All'inizio questi regimi si basano su una notevole mobilitazione e potrebbero prendere una direzione totalitaria, ma poi divengono regimi in cui il partito, che in origine faceva affidamento sulla mobilitazione, costituisce una componente importante della struttura del potere. Nelle società post-democratiche un governo puramente burocratico-militare o uno basato sulla rappresentanza, propria dello

statalismo organico, di un numero ben definito di gruppi sociali e di interessi istituzionali non sono realizzabili, perché gran parte della società conta su una qualche forma di partecipazione. Regimi del genere si affermano quando la lotta per l'esclusione di specifici settori della società ha richiesto una certa mobilitazione e la creazione di un partito, di organizzazioni di massa e persino di organizzazioni coercitive in aggiunta alle strutture burocratiche della polizia e dell'esercito. Se questi partiti e movimenti hanno mirato, senza ottenerlo, a un monopolio totalitario del potere, possiamo parlare di sistemi totalitari difettosi o bloccati. Dal momento che il processo di instaurazione di un sistema totalitario vero e proprio non si conclude il giorno stesso della presa del potere, possiamo includere tra le situazioni autoritarie anche le fasi pre-totalitarie di certi sistemi politici. Infine il modo in cui il pluralismo limitato si afferma dopo un governo totalitario ci induce a parlare di regimi post-totalitari.

Le varie forme di pluralismo limitato corrispondono, più o meno, a modi diversi di articolare le idee che legittimano il sistema. Nel caso di governi burocratico-militari, le idee non sono molto articolate in termini intellettuali; possiamo parlare più che altro di mentalità, prestando scarsa attenzione alle formule ideologiche, che tendono a essere semplicistiche e spesso di seconda mano.

È probabile invece che i regimi autoritari di mobilitazione, soprattutto quando assegnano un ruolo importante al partito unico o dominante e tentano di incoraggiare la partecipazione dei cittadini, si affidino a formule ideologiche. La relativa mancanza di articolazione e di complessità di queste formule e spesso il loro carattere secondario contribuiscono a deteriorare la componente di mobilitazione e quindi il partito e la partecipazione di massa. Ne risulta un avvicinamento di molti regimi autoritari di mobilitazione al tipo burocratico-militare o allo statalismo organico. Solo nel caso di regimi autoritari di mobilitazione post-democratici, dominati da un partito fascista che già prima di prendere il potere era una forza politica rilevante, l'ideologia rimane in effetti un importante fattore indipendente, non del tutto riducibile alla nostra nozione di mentalità.I regimi autoritari burocratico-militari, che non hanno elaborato né un'istituzionalizzazione più complessa del pluralismo limitato sotto forma di statalismo organico, né un partito unico, sono in qualche modo i regimi autoritari paradigmatici, lontani dai sistemi politici democratici, ma anche dal totalitarismo moderno. Le occasioni di partecipazione alla vita politica e quindi di accesso al potere, proprie dei regimi autoritari di mobilitazione, avvicinano questi al tipo ideale di sistema democratico. Tuttavia questi regimi rappresentano un ostacolo alla sopravvivenza e all'influenza politica

del pluralismo societario, e si contrappongono alla libertà di organizzazione caratteristica dei sistemi democratici. Lo statalismo organico, istituzionalizzando il pluralismo esistente e incorporandolo nel processo politico, senza accordare il monopolio a un'unica organizzazione politica, è più vicino al pluralismo che si sviluppa spontaneamente nel quadro di una società libera, ma sacrifica maggiori possibilità di partecipazione del cittadino medio agli interessi di varie élites. Lo statalismo organico è più distante dall'idea di partecipazione dei cittadini di quanto non lo siano i regimi di maggiore mobilitazione.Molti regimi si trovano a cavallo tra questi vari tipi ideali e molti combinano elementi più o meno importanti in diverse fasi della loro storia. Molti regimi si affermano come burocrazie militari, ma, dopo essersi consolidati al potere, esplorano le altre alternative e tentano di trasformarsi in statalismi organici e, senza successo, in regimi di mobilitazione.

3. Regimi autoritari burocratico-militari

Il sottotipo più frequente è costituito da quei regimi in cui una coalizione, controllata in modo prevalente ma non esclusivo da ufficiali dell'esercito, burocrati e tecnocrati, assume il controllo del governo ed esclude o include altri gruppi senza affidarsi a un'ideologia specifica, agisce in modo pragmatico nei limiti della mentalità burocratica e non crea un partito unico di massa, né gli consente di svolgere un ruolo dominante. Questi regimi possono operare senza partiti, ma spesso hanno creato un partito unico ufficiale sostenuto dal governo, il quale, più che mirare a una mobilitazione controllata della popolazione, tende a ridurne la partecipazione politica. In diversi casi questi regimi permettono l'esistenza di un sistema pluripartitico, assicurandosi però che le elezioni non offrano, neppure ai partiti autorizzati, alcuna possibilità di libera competizione per ottenere il sostegno popolare, e, ricorrendo a manipolazioni, che vanno dalla cooptazione e dalla corruzione alla repressione, tentano di assicurarsi la collaborazione o la sottomissione dei partiti stessi, o di neutralizzarne l'azione (v. Janos, 1970).La letteratura di stampo più polemico tende a tacciare di fascismo i regimi di questo genere, soprattutto perché - negli anni tra le due guerre mondiali - essi adottarono slogan, simboli e uno stile fascisti, nonché alcuni degli elementi più opportunistici dei movimenti fascisti.
Il ruolo dominante rivestito dall'esercito e il fatto che molti ufficiali svolsero una funzione importante, anche dove l'esercito - in quanto istituzione - non assunse il potere, hanno

indotto a classificare questi regimi come dittature militari; ma anche quando essi nacquero come dittature militari, non si può ignorare la loro struttura politica assai più complessa e il ruolo importante dei leaders civili, soprattutto dei più alti funzionari statali, ma anche dei professionisti e degli esperti, oltre che degli esponenti politici dei partiti preesistenti al colpo di Stato (v. Janos, 1970 e 1982; v. Roberts, 1951; v. Tomasevich, 1955; v. Cohen, 1973; v. Macartney, 1962; v. Payne, 1987). In molti di questi regimi le istituzioni tradizionali, come la monarchia e, in misura minore, la Chiesa, o le classi sociali premoderne, come quella dei grandi proprietari terrieri, svolsero un ruolo importante, ma sarebbe errato definire tradizionali tali sistemi. Tanto per cominciare, la legittimazione tradizionale della monarchia nei paesi con regimi del genere era, salvo qualche eccezione, relativamente debole (v. Clogg e Yannopoulos, 1972).Nonostante un certo arbitrio nell'esercizio del potere, questi regimi fecero un notevole sforzo per operare in un quadro legalitario: promulgarono costituzioni modellate su quelle delle democrazie liberali occidentali, conservarono il più a lungo possibile forme parlamentari pseudocostituzionali, fecero uso delle procedure legali e dei tribunali e, soprattutto, pretesero dai funzionari e dagli ufficiali un'obbedienza basata non tanto sull'accettazione delle loro politiche, dei loro programmi o del loro carisma, quanto sull'autorità della legge.

Questo legalitarismo, inerente alla formazione di molti detentori del potere - funzionari statali e politici di un precedente sistema democratico più liberale -, porta spesso a curiose contraddizioni: esso assicura sorprendentemente un certo spazio alla libertà individuale, ma si rende responsabile di alcuni tra i più oltraggiosi abusi di potere, quali l'assassinio politico, l'esecuzione di oppositori "mentre cercavano di fuggire" (anziché dopo un processo o, come nei sistemi totalitari, dopo un processo farsa) e l'uso della violenza privata con la connivenza delle autorità. In questi regimi, invece di una 'legalità rivoluzionaria', si attua una distorsione o una perversione della legalità. In tempi più recenti il fenomeno dei desaparecidos in Argentina, in Cile e in altri paesi rappresenta una nuova forma di repressione messa in atto da questo tipo di regimi.

Alcuni degli uomini che assumono il controllo sono alti funzionari statali, spesso esperti in materia fiscale, incaricati di realizzare riforme fiscali, di promuovere un certo grado di intervento governativo nell'economia e di incoraggiare l'industrializzazione, senza, comunque, creare un settore pubblico su vasta scala (v. Janos, 1970, pp. 212-216). Le loro politiche sono pragmatiche, attente ai cicli economici e al sistema economico internazionale, e quindi tendono ad adottare una varietà di misure spesso non troppo

dissimili da quelle in vigore nei paesi con altri sistemi politici.
Questi regimi sono comparsi in società ancora poco industrializzate, con un'agricoltura scarsamente modernizzata e con una popolazione rurale numerosa, composta in genere di contadini poveri e/o di braccianti agricoli o di affittuari; società caratterizzate, nonostante lo scarso livello di sviluppo economico, da un processo di urbanizzazione piuttosto avanzato, da una diffusione dell'istruzione relativamente ampia e quindi dalla crescita di un ceto medio di professionisti alla ricerca di un impiego statale o parastatale. I sostenitori principali e i quadri di questi regimi provengono da quella classe che gli studiosi delle società dell'Est europeo hanno chiamato 'borghesia di Stato', anche se i maggiori beneficiari delle politiche governative potrebbero essere altri gruppi sociali: le classi rurali più ricche o gli appartenenti ai pochi settori commerciali ben ammanicati.Nelle società più avanzate, i disagi provocati dalla guerra e/o l'esempio di rivoluzioni straniere crearono sacche di protesta e, nei momenti di crisi, tentativi rivoluzionari condannati al fallimento, o ondate di terrorismo e di controterrorismo. L'esperienza di una minaccia rivoluzionaria diede a molti sistemi un forte carattere controrivoluzionario e reazionario.L'obiettivo di questi regimi è di impedire alle masse - soprattutto agli operai, ai braccianti agricoli, ai contadini non privilegiati e, a volte, alle minoranze religiose, etniche o culturali, che rivendicano una quota maggiore delle risorse della società - di organizzarsi e di partecipare al potere in modo indipendente e senza controlli. Questi regimi permettono un maggiore o minore pluralismo all'interno di altri settori della società e assicurano un ruolo importante ai militari e ai burocrati capaci di tenere a freno le masse. È difficile che essi introducano sostanziali cambiamenti strutturali nella società, ma spesso limitano anche il potere, la capacità organizzativa e l'autonomia delle élites privilegiate: i gruppi economici, le categorie di professionisti, i capitalisti stranieri, persino le organizzazioni religiose e, di rado, l'esercito.
Questi regimi si affermano in genere dopo che un periodo di democrazia liberale ha permesso la mobilitazione delle classi non privilegiate. Il grado di autonomia che essi sono disposti a concedere alle classi socioeconomicamente più privilegiate può variare in funzione della minaccia che il dominio di questi strati potrebbe rappresentare per coloro che si sono assunti il compito di proteggere il regime e se stessi dalle rivendicazioni radicali rivoluzionarie dei non privilegiati. A seconda della forza del regime, si concederà ai notabili tradizionali una parte del potere. Sarà lo sviluppo economico a determinare fino a che punto si concederà a coloro che controllano i mezzi di produzione di far parte della coalizione al

potere o di esercitare un'influenza dominante. Sarà il livello di mobilitazione dei non privilegiati prima dell'avvento del regime autoritario a determinare in gran parte in quale misura i burocrati e i militari, impegnati a difendere il sistema, svolgeranno un ruolo dominante e in quale misura tenteranno di integrare nel sistema i non privilegiati attraverso organizzazioni controllate, quali i sindacati ufficiali, le organizzazioni corporative, o partiti di tipo populista o fascista.

Come ha dimostrato Schmitter (v., Corporatist..., 1974, Still the century..., 1974), riprendendo il modello bonapartista sviluppato da Marx, questi regimi autoritari possono spingersi molto lontano nel rendere indipendente lo Stato e nel logorare di giorno in giorno il potere politico della borghesia, proprio mentre ne proteggono il potere materiale. Quando esiste una popolazione contadina non mobilitata politicamente, o sicura di sé e soddisfatta, tale classe sociale fornisce un sostegno al regime. I limiti imposti alle classi privilegiate e gli ostacoli alla libera attuazione degli interessi della classe media, in particolare di quelli dei suoi settori più sofisticati sul piano intellettuale, portano al paradosso per cui la stabilità di questi regimi è minacciata più dalle classi che li hanno portati al potere e che traggono i maggiori vantaggi dal loro governo, che non da quelle escluse dal pluralismo limitato.

Un problema che molti regimi non sono riusciti a risolvere è quello delle profonde divisioni etniche e nazionali, in particolare nell'Europa dell'Est, con le sue minoranze più o meno oppresse a volte leali a un paese confinante. Conflitti del genere hanno rafforzato il nazionalismo sciovinista e il ruolo politico dell'esercito. Janos (v., 1970) e Nagy-Talavera (v., 1970) hanno dimostrato come la posizione sociale degli ebrei nell'Europa orientale, in particolare la loro preponderanza tra i laureati in società caratterizzate da una disoccupazione intellettuale su larga scala, generò sentimenti antisemiti manipolati dai governanti.In società più complesse, con livelli di mobilitazione sociale più alti e una tradizione intellettuale cattolica, i regimi autoritari consolidati di tipo militare-burocratico hanno rafforzato la propria istituzionalizzazione, realizzando una rottura esplicita con le forme costituzionali liberal-democratiche. Alcuni hanno optato per forme di governo miste, ottenute combinando in varia misura lo 'statalismo organico' con sistemi basati su partiti unici di mobilitazione di ispirazione fascista (la Spagna nel 1926, il Portogallo nei primi anni trenta, l'Austria nel 1934, il Brasile di Vargas dal 1937 al 1945 e la Spagna di Franco).

Il modello ottimistico secondo il quale lo sviluppo socioeconomico favorirebbe la pluralizzazione politica e quindi l'avvento della democrazia è stato smentito in due dei paesi più avanzati dell'America Latina. Guillermo O'Donnell (v., 1973) ha proposto un modello

alternativo, che associa un grado più elevato di sviluppo economico e sociale all'emergere di un autoritarismo burocratico volto a escludere dalla vita politica settori popolari politicamente attivi, in particolare le classi lavoratrici urbane, tramite la coalizione fra un nuovo tipo di élite militare e i tecnocrati dei settori pubblico e privato, con il sostegno delle classi sociali minacciate dalla mobilitazione. Come ha dimostrato Stepan (v., 1973 e 1978), i tecnocrati dell'esercito, della burocrazia e delle imprese moderne condividono la stessa concezione dei requisiti necessari allo sviluppo, fra cui annoverano, in particolare, l'esclusione e la neutralizzazione delle classi popolari, e mantengono collegamenti internazionali con élites analoghe presenti in altre società industriali avanzate, che li hanno portati a credere fermamente nelle proprie capacità di risolvere i problemi sociali e di esercitare un maggiore controllo sui settori cruciali delle loro società. La loro coalizione golpista mirerà a rimodellare il contesto sociale in modo da favorire l'applicazione delle conoscenze tecnocratiche e da ampliare l'influenza dei settori sociali dove la loro presenza, a causa della modernizzazione, è più massiccia.

A metà degli anni sessanta il Brasile e l'Argentina cominciarono a escludere dall'arena politica la classe popolare urbana, già politicizzata, rifiutando di soddisfarne le richieste, ricorrendo alla coercizione diretta e/o bloccando i canali elettorali di accesso alla politica. Questi tentativi sono destinati a un grado maggiore o minore di successo. A un estremo si può ottenere la completa neutralizzazione politica di un settore escluso attraverso la distruzione delle sue risorse (soprattutto della sua base organizzativa); all'estremo opposto è possibile che questa neutralizzazione non si realizzi. Questi paesi sono passati da un sistema politico coinvolgente, che tentava esplicitamente di mobilitare la classe popolare e le permetteva di far sentire la sua voce in una fase di populismo e di industrializzazione orizzontale, all'esclusione. Si trattava di paesi in cui la crisi mondiale degli anni trenta e la seconda guerra mondiale avevano accelerato l'affermarsi dell'industria nazionale e di una classe operaia urbana, e dove esisteva un'ampia coalizione populista, capeggiata da leaders come Vargas e Perón, contro le vecchie oligarchie e le imprese straniere. Queste coalizioni favorirono l'industrializzazione; sul piano sociale ciò significò l'ampliarsi delle funzioni dello Stato e procurò un'occupazione a molti impiegati e tecnici della classe media. Nazionalismo e industrializzazione incontrarono il favore dell'esercito, portarono vantaggi ai lavoratori urbani, incoraggiarono l'inurbamento, fecero salire i livelli di consumo, incrementarono la sindacalizzazione e favorirono i settori agricoli i cui prodotti erano destinati al consumo interno. Il governo destinò una quota significativa delle sue entrate allo

sviluppo e al consumo interni, a spese del tradizionale settore dell'esportazione. Tuttavia l'importanza economica delle esportazioni permise a questo settore di conservare un'influenza politica sproporzionata rispetto al suo contributo, decrescente, al prodotto nazionale lordo. Esaurita la fase più semplice dell'industrializzazione, la politica della sostituzione delle importazioni generò l'esigenza di nuove importazioni, in un periodo in cui l'instabilità dei prezzi delle esportazioni aggravava la scarsa produttività dei settori dediti all'esportazione, che stavano pagando il prezzo delle politiche populiste.

Tutto ciò provocò carenze di valute estere. Vargas e Perón avevano incoraggiato la sindacalizzazione dei lavoratori e concesso alla classe popolare urbana la prima opportunità di avere un peso politico effettivo. Emersero nuovi problemi, che portarono al crollo dell'alleanza populista. Nei sistemi politici democratici più aperti, come quelli che succedettero a Vargas, il peso elettorale, la possibilità di indire scioperi e manifestazioni e la più intensa attivazione politica vennero percepiti come una minaccia. In Argentina e Brasile la maggior parte delle classi dei possidenti fu d'accordo nel ritenere eccessive le richieste delle classi popolari, sia in termini di consumi che di partecipazione al potere, e impossibile l'accumulazione di capitale senza tenerle sotto controllo. La componente classista di questa polarizzazione portò all'adozione di una soluzione politica che avrebbe eliminato queste minacce, rese più gravi dallo spettro della rivoluzione cubana. Il cambiamento di mentalità del corpo ufficiali, in seguito all'addestramento antisovversivo ricevuto negli Stati Uniti, e l'impatto delle dottrine militari francesi in fatto di conflitto politico e di guerra civile generarono la teoria della sicurezza nazionale, che contemplava anche lo sviluppo socioeconomico come risposta alla sovversione interna. La diminuzione del reddito dell'ampia classe media salariata ne determinò una disaffezione nei confronti di un sistema formalmente democratico e una pronta risposta all'appello per la legge e l'ordine. Il divario tra richieste e relative soddisfazioni e tra differenziazione e integrazione portò a una situazione che è stata definita di 'pretorianesimo di massa' (v. Huntington, 1968).

Le istituzioni politiche e i parlamenti furono ulteriormente indeboliti e l'esecutivo si trovò al centro di un'ondata di richieste. I governi furono ingannati e collaborarono con il 'pretorianesimo'. La situazione arrivò a un punto morto, con elevati livelli di conflitto incontrollato; la debolezza del governo, che impediva l'attuazione di qualsiasi politica, e l'ansia di conservare il potere portarono a una serie di politiche volte a placare i personaggi politici più minacciosi, con scarso interesse per la reale soluzione dei problemi. La competizione si avvicinava sempre più a una situazione di stallo e i progressi erano precari.

Si arrivò così alla soglia di una crisi definitiva, quando la maggior parte dei protagonisti politici si impegnò a cambiare completamente le regole del gioco politico.La modernizzazione aveva fatto emergere una classe di tecnocrati, che auspicavano la formazione di governi disposti a garantire loro un potere decisionale. Queste élites si trovarono a operare in un ambiente nuovo; nacquero nuove scuole aziendali, accademie militari avanzate e nuove iniziative editoriali capaci di orientare l'opinione pubblica. Come ha dimostrato Stepan (v., 1973), apparve una nuova mentalità. Data la loro formazione, queste élites privilegiavano la soluzione tecnica dei problemi, respingevano gli aspetti emotivi, erano consapevoli delle ambiguità insite nelle contrattazioni, consideravano la politica un ostacolo alle soluzioni razionali e il conflitto una disfunzione.In contesti altamente modernizzati, il tentativo di escludere e neutralizzare il settore popolare, senza offrirgli contropartite psicologiche o economiche, richiese misure coercitive decise e sistematiche.

La risposta fu l'autoritarismo burocratico, che soppresse i partiti politici e le elezioni, addomesticò i sindacati attraverso la cooptazione, se non la coercizione, e tentò di incapsulare con la burocrazia la maggior parte dei settori sociali per massimizzarne il controllo. O'Donnell collega il suo modello a quello presentato da Barrington Moore (v., 1966), parlando però di una terza via storica all'industrializzazione, accanto alla rivoluzione borghese e a quella comunista. Questa terza via comporta la coalizione fra la burocrazia statale e le classi dei possidenti (compresa una borghesia industriale subalterna) contro i contadini e un proletariato emergente. Questo modello non è rimasto esente da critiche (v. Collier, 1979). Crisi politiche più specifiche, i fallimenti della leadership, l'impatto del terrorismo, i conflitti istituzionali fra presidenti e Congresso, l'alienazione dell'esercito in seguito a iniziative presidenziali mal consigliate sono stati tra i fattori che portarono al crollo della democrazia.

Dopo solo due decenni in America Latina gli autoritarismi burocratico-militari entrarono in crisi e in Uruguay, in Argentina e in Brasile ebbe luogo una transizione verso la democrazia. Questi regimi, in un contesto culturale che identificava la legittimità con i valori democratici, in un mondo largamente ostile alla loro politica repressiva, resisi responsabili di una politica economica fallimentare, sconfitti nella guerra delle Falkland-Malvinas, delegittimati (soprattutto in Argentina) in quanto autori di una repressione illegale, imprevedibile e crudele, incontrarono una resistenza sempre maggiore. La rinascita della società civile attraverso il ripristino delle associazioni, della stampa, dei sindacati, la

posizione critica della Chiesa (in Brasile), gli errori di valutazione riguardo all'appoggio che potevano incontrare i loro schemi costituzionali (in Uruguay), indussero alcuni leaders a cercare forme di liberalizzazione - la distencão - e un processo di transizione controllata - l'apertura - (in Brasile), un'uscita di scena negoziata o un'abdicazione al potere. La transizione non è ancora completa ed è minacciata di tanto in tanto dai retaggi del passato, in particolare dalle violazioni dei diritti umani (in Argentina) e dalla difficoltà di ridurre le prerogative dell'esercito (v. O'Donnell, Schmitter e Whitehead, 1986; v. Stepan, 1988).

4. Lo statalismo organico

Alcuni regimi autoritari, che perseguono politiche molto diverse in termini di interessi di classe e di organizzazione dell'economia, hanno tentato di andare oltre il governo autoritario di tipo burocratico-tecnocratico-militare controllando la partecipazione e la mobilitazione della società mediante 'strutture organiche'. Il rifiuto dei presupposti individualistici della democrazia liberale, unito al desiderio di fornire un canale istituzionale attraverso cui gli interessi eterogenei delle società moderne o in via di modernizzazione potessero essere rappresentati evitando il modello del conflitto di classe, ha prodotto una vasta gamma di formulazioni teoriche e ideologiche e svariati tentativi di renderle operanti attraverso istituzioni politiche.Il retaggio ideologico del conservatorismo controrivoluzionario ottocentesco, che respingeva sia il liberalismo individualista che l'assolutismo statale, e le reazioni di settori pre-industriali - quali gli artigiani, i contadini e, a volte, persino i professionisti - all'avanzata del capitalismo industriale e finanziario hanno dato origine a un insieme di ideologie corporative (v. Schmitter, Corporatist..., 1974, Still the century..., 1974). La risposta antiliberale, anticapitalistica e antistatalista fornita dalla Chiesa cattolica in encicliche come la Rerum Novarum ha contribuito alla fortuna di queste ideologie. La tradizione sindacalista del movimento operaio, che rifiutava l'autoritarismo marxista, il persistere dello Stato come strumento di oppressione e la cooptazione del movimento operaio socialdemocratico dei lavoratori, tramite la sua partecipazione alle elezioni e alla politica parlamentare, hanno contribuito alla ricerca di forme di partecipazione da attuarsi tramite l'istituzione di consigli indipendenti dei produttori a livello di fabbrica e di comunità, destinati a creare di comune accordo organizzazioni più estese. Persino alcuni liberali democratici, temendo l'accrescersi del potere dello Stato e l'anomia di individui isolati, imputabile alla divisione del lavoro e alla crisi delle istituzioni tradizionali, si sono

resi conto che le organizzazioni professionali corporative sarebbero potute servire al controllo sociale (v. Durkheim, 1902).
La disponibilità delle forze conservatrici antirivoluzionarie, cattoliche, sindacaliste e liberalsolidariste ha dato i suoi frutti sotto forma di formulazioni teoriche, leggi e commentari giuridici.
Perché il corporativismo si è andato identificando con i regimi autoritari ed è diventato, come puntualmente lo caratterizza Stepan, statalismo organico? Le ragioni sembrano tre: le difficoltà logiche e pratiche di organizzare la vita politica come espressione esclusiva di interessi 'corporativi'; l'obiettivo sociopolitico perseguito nel determinato contesto storico-sociale in cui tali soluzioni sono state messe in pratica; la natura della comunità politica e dello Stato nonché le tradizioni intellettuali e giuridiche su cui si basa l'idea di Stato.I teorici della democrazia organica sottolineano che le persone fanno parte di numerosi gruppi naturali, basati su relazioni sociali primarie - relazioni che si instaurano sul luogo di lavoro, nelle associazioni professionali, nelle università, nei quartieri, ecc. -, in contrasto con gruppi più estesi creati artificialmente, come i partiti politici. La teoria propone quindi elezioni su più livelli, cioè indirette, all'interno di una serie di collegi elettorali basati sul raggruppamento di tali unità primarie, fino ad arrivare a una camera nazionale di corporazioni (v. Aquarone, 1965) o ad una serie di camere specializzate, allo scopo di organizzare, sulla base di questa democrazia indiretta, una politica democratica nazionale, anche quando sembrerebbe difficile ottenere di rendere responsabile la leadership nazionale nei confronti dei singoli cittadini.
Questo modello è inficiato da alcuni assunti falsi: il presupposto che tali unità primarie rappresentino interessi comuni anziché essere divise da conflitti interni; il presupposto che, a livello nazionale, non esistano interessi più importanti di quelli rappresentati dalle unità primarie e che tali interessi, di portata più generale, non dividano la società e non meritino di essere rappresentati. Se esistono interessi del genere, è lecito supporre che i partiti, basati sull'aggregazione di un gran numero di interessi generali, si affermerebbero comunque su scala nazionale, mentre i rappresentanti eletti secondo il sistema corporativo non disporrebbero di alcuna base su cui prendere decisioni circa tali interessi e non sarebbero scelti per le loro opinioni in merito.Il problema di delimitare i collegi elettorali è più serio. Limitarsi a riconoscere le organizzazioni preesistenti, formatesi spontaneamente, rivelerebbe quanto sia diseguale la mobilitazione organizzativa di vari interessi; pertanto lo Stato si assume inevitabilmente il compito di stabilire delle categorie non competitive in

modo funzionale, legalizzandole o autorizzandole e concedendo loro un monopolio della rappresentanza. Risulta più difficile scegliere quale peso assegnare, nel processo decisionale, agli interessi organizzati e quale criterio adottare per conferire una rappresentanza a interessi non economici e non professionali. Le scelte sarebbero soggette a continue revisioni, con conseguenti modifiche della struttura economica e sociale, al cui confronto i conflitti concernenti la distribuzione dei collegi elettorali nelle democrazie 'inorganiche' apparirebbero come un gioco da ragazzi. Le decisioni autoritarie dei burocrati e/o dei gruppi politici al governo predeterminerebbero la natura e la composizione dei corpi decisionali, che quindi sarebbero tutt'altro che un prodotto organico della società.
Da un punto di vista sociologico, come ha notato Max Weber, la funzione latente di ogni sistema di questo tipo è di privare del diritto di voto determinati strati sociali. Può trattarsi di un sistema estremamente conservatore (quando concede mandati politici alle categorie professionali, privando così, di fatto, del diritto di voto le masse più numerose) o radicalmente rivoluzionario (quando limita in modo formale e aperto il suffragio al proletariato, privandone così quelle classi il cui potere si fonda sulla posizione economica). È questo che ha indotto i regimi autoritari a preferire la rappresentanza corporativa, soprattutto nelle società in cui le masse di operai, braccianti e contadini potrebbero conferire la maggioranza ai partiti classisti di massa. Tutto ciò, oltre alla possibilità di manipolare i responsi elettorali facendo ricorso a elezioni indirette e su più livelli, spiega l'esistenza di sistemi politici basati su principî del genere.
Su molte questioni i rappresentanti di interessi finirebbero col non avere un'opinione e sarebbero disposti a dare il loro voto in cambio di misure che favorissero i loro interessi particolari. Il potere finisce in mano a un gruppo dominante che organizza il sistema, assegna le quote di rappresentanza, arbitra i conflitti tra interessi e prende decisioni su tutte le questioni che esulano dagli interessi dei rappresentanti. Anche a proposito di sistemi basati sulla democrazia organica sarebbe meglio parlare di 'statalismo organico': in tali sistemi le élites burocratico-tecnocratico-militari e/o i leaders di un partito unico detengono la quota maggiore del potere.
Le strutture corporative costituiscono uno dei tanti elementi di questi sistemi, ma, anche se deboli, rappresentano, soprattutto a livello di base, un limite alle ambizioni monistiche dell'élite politica, che tenta di mobilitare una società per i propri scopi utopistici.In nessun sistema politico è previsto che il governo debba rendere conto a un'assemblea legislativa di tipo corporativo. Anche se da un punto di vista puramente teorico la partecipazione politica

potrebbe essere organizzata attraverso collegi elettorali corporativi ed elezioni corporative, non è mai esistita una democrazia senza partiti politici.Lo statalismo organico rappresenta una tentazione soprattutto per le élites burocratiche, militari e tecnocratiche, che respingono l'idea di un conflitto aperto e credono in soluzioni razionali, in ultima analisi amministrative, dei conflitti d'interesse, e non sono guidate da una visione utopistica della società, ma piuttosto da considerazioni pragmatiche. Lo statalismo organico si addiceva a un sistema economico che respingeva il capitalismo basato sul libero mercato e sull'impresa, ma anche la proprietà pubblica di tutti i mezzi di produzione e la pianificazione centralizzata. La disillusione nei confronti della democrazia liberale e di un sistema economico puramente capitalistico ha costituito un terreno fertile per l'accettazione di soluzioni corporative.

Parecchi regimi autoritari hanno attinto alle idee della democrazia organica per legittimare il proprio governo e per organizzare una partecipazione limitata. L'Estado Novo portoghese costituito da Salazar rappresenta, da un punto di vista teorico, il caso più puro (v. Schmitter, Corporatist..., 1974, Still the century..., 1974; v. Lucena, 1976). Come avvenne in Austria tra il 1934 e il 1938 con Dollfuss e in Spagna con Franco, dopo un periodo fascista pre-totalitario, i governanti, combinando un'eredità ideologica cattolica con l'esperienza fascista italiana, crearono sistemi con una componente di democrazia organica. Mussolini, collegandosi all'inizio con la tradizione sindacalista, rafforzata dall'eredità intellettuale del nazionalismo di destra, e cercando l'approvazione dei cattolici, costruì una sovrastruttura corporativa, che serviva gli interessi conservatori privando del diritto di rappresentanza una classe operaia altamente mobilitata e fornendo un canale di espressione ai molteplici interessi in gioco in una società relativamente sviluppata.

Le forti tendenze pre-totalitarie di molti leaders fascisti e il concetto di 'Stato etico', al di sopra degli interessi, mutuato dalla tradizione idealistica, crearono, tuttavia, un equilibrio instabile tra le due componenti del regime: quella corporativa e quella di mobilitazione, propria del partito unico. In Perù l'esercito tentò un esperimento analogo, creando il SINAMOS (Sistema Nacional de Apoyo a la Mobilizacion Social) in campi diversi, quali i pueblos jovenes, le periferie urbane più diseredate e le organizzazioni rurali, giovanili, operaie, culturali, professionali ed economiche. In una fase iniziale l'idea dei soviet (consigli di operai, o di operai, contadini e soldati) esercitò un fascino notevole sui rivoluzionari avversi al partito socialdemocratico marxista (disposto a far parte di regimi democratici parlamentari), in quanto essi vedevano nei soviet un mezzo per espropriare del diritto di

rappresentanza altri settori della società e per fornire un efficace terreno di scontro agli attivisti rivoluzionari, pronti a soppiantare la leadership degli altri partiti di sinistra. Tuttavia il partito d'avanguardia fece a meno di questa forma di partecipazione. Anche la Jugoslavia, con la gestione operaia e l'autogoverno locale, creò un sistema di camere a carattere corporativo, complementari alla struttura politica basata sul partito, sulle sue organizzazioni funzionali e sull'oligarchia rivoluzionaria.

5. Regimi autoritari di mobilitazione nelle società post-democratiche

La rivoluzione democratica dell'Europa occidentale si propagò in società molto diverse fra loro sotto il profilo dello sviluppo economico, culturale e istituzionale. In molte di esse la successione delle crisi di sviluppo - costruzione dello Stato, legittimazione, partecipazione, incorporazione di nuove forze sociali, rappresentanza negli organi legislativi e infine partecipazione al potere esecutivo - si concentrò in un breve periodo di tempo. Nella maggior parte dei casi lo sviluppo economico non procedette di pari passo con il mutamento politico. Si diffusero ideologie di protesta elaborate in società più avanzate e sorsero nuovi movimenti, che, oltre ad avanzare richieste di ridistribuzione della ricchezza e di partecipazione, si fecero portavoce dell'ostilità nei confronti dei mutamenti dovuti all'industrializzazione incipiente e alla disgregazione dei modelli economici e sociali tradizionali. L'accavallarsi di queste crisi durante il periodo di democratizzazione politica, mentre le istituzioni e le élites tradizionalmente legittime erano assenti o troppo deboli, impedì l'istituzionalizzazione graduale e coronata da successo di processi democratici capaci di assimilare le richieste di nuovi gruppi sociali da poco consapevoli della propria identità culturale o di classe. La crisi della democrazia avrebbe portato a nuove formule politiche, compresa la componente plebiscitaria pseudodemocratica: il partito unico di massa.

Quelle società, tuttavia, avevano raggiunto un livello di sviluppo e di complessità tali da rendere difficile alla leadership del partito unico spingersi in direzione totalitaria, tranne che nella Germania nazista. Non è un caso che, essendo la Francia il paese in cui il mutamento rivoluzionario aveva determinato la rottura maggiore con l'autorità tradizionale, il primo manifestarsi di una soluzione plebiscitaria, non liberale e autoritaria della crisi della democrazia sia stato il bonapartismo. Non è sorprendente che alcuni marxisti, come Thalheimer (v., 1930), si siano valsi dell'analisi di Marx sul diciotto brumaio per

comprendere i recenti regimi autoritari creati dal fascismo.
Alla fine della prima guerra mondiale, la crisi delle società europee fece emergere due movimenti politici che ruppero con i sistemi liberaldemocratici: il leninismo e il fascismo. Erano entrambi basati sul dominio di una minoranza, un'élite autoelettasi a rappresentare la 'maggioranza', il proletariato o la nazione, al servizio di una missione storica; un'élite definita non da caratteristiche ascrittive né da successi professionali, ma dalla volontà di conquistare il potere e utilizzarlo per rovesciare condizioni storiche e sociali costrittive, ricorrendo all'appoggio delle masse, ma senza alcuna intenzione di farle interferire nel raggiungimento dei propri obiettivi. Il fascismo, in quanto risposta nazionalista all'internazionalismo ideologico del marxismo, collegandosi ad altre tradizioni ideologiche del XIX secolo - l'irrazionalismo romantico, il darwinismo sociale, l'esaltazione hegeliana dello Stato, le idee di Nietzsche, le concezioni soreliane del ruolo del mito, l'immagine del grande uomo e del genio - diventò esplicitamente antidemocratico (v. Gregor, 1969; v. Nolte, 1966, 1967 e 1968). In contrasto con altre concezioni dell'autoritarismo, esso cercò una nuova e diversa forma di legittimazione democratica, basata sull'identificazione emotiva dei seguaci con il leader, cioè su quella forma di consenso plebiscitario che si era manifestata per la prima volta nel cesarismo napoleonico.
Le circostanze eccezionali in cui si trovava la società italiana dopo la prima guerra mondiale generarono un nuovo tipo di movimento, non tradizionalista, popolare e antidemocratico, portato avanti all'inizio da un numero ristretto di attivisti reclutati tra i nazionalisti interventisti, i veterani di guerra, un certo tipo di intelligencija, ebbra di nazionalismo, di futurismo e di ostilità per il trasformismo giolittiano e per l'egoismo della borghesia, e i sindacalisti rivoluzionari, che avevano scoperto la loro identità nazionale (v. De Felice, 1966, 1969 e 1970; v. Gentile, 1985). Tuttavia ciò che creò le condizioni favorevoli al successo del movimento fu la mobilitazione della classe operaia italiana, promossa da un movimento operaio socialista massimalista, incapace di attuare una presa del potere rivoluzionaria e restio a seguire una via riformista. Il predominio delle sinistre nelle campagne settentrionali e l'occupazione delle fabbriche spinsero una borghesia impaurita a sostenere il movimento nascente.
L'atteggiamento ambivalente dello Stato verso le azioni terroristiche dello squadrismo, il mancato appoggio dei riformisti allo Stato liberale democratico e le tensioni tra i vecchi partiti liberali, da una parte, e i socialisti e il nuovo Partito popolare dall'altra, insieme alla mancanza di scrupoli e all'opportunismo di Mussolini, portarono il nuovo movimento al

potere. Erano nati così un'ideologia nuova e sfaccettata, una nuova forma di azione politica e un nuovo stile, che avrebbero trovato eco in gran parte dell'Europa (v. Nolte, 1966 e 1968; v. Laqueur, 1978; v. Rogger e Weber, 1966; v. Payne, 1980; v. Larsen e altri, 1980) e persino in America Latina e in Asia. In un primo momento si poteva pensare che il fascismo fosse una conseguenza peculiare della crisi italiana (v. De Felice, 1966, 1969 e 1970; v. Nolte, 1968), più tardi che fosse una risposta a uno sviluppo economico e a una modernizzazione tardivi e mal riusciti (v. Borkenau, 1933); ma in seguito al successo di Hitler divenne necessario spiegarlo in termini di alcune caratteristiche fondamentali della società occidentale.
Come ideologia e come movimento il fascismo può essere caratterizzato in base a ciò che rifiuta, al suo nazionalismo esasperato e alle nuove forme di azione e di stile politici che introduce. Ciò a cui il fascismo si oppone è essenziale per comprenderne la natura e il fascino, ma non basta a spiegarne il successo. Il fascismo è antiliberale, antiparlamentare, antimarxista, e soprattutto anticomunista, anticlericale, o perlomeno non clericale, e, in un certo senso, antiborghese e anticapitalista. Pur riallacciandosi alla tradizione storica nazionale, reale o presunta, non propugna una continuità conservatrice col passato recente o un ritorno ad esso puro e semplice, ma è proiettato verso il futuro.
Quelle posizioni antagonistiche sono la conseguenza logica del suo approdo tardivo sulla scena politica e del suo tentativo di prendere il posto dei partiti di ispirazione liberale, marxista, socialista e clericale. Esse sono anche il frutto del nazionalismo esasperato, che rifiuta la solidarietà di classe al di là dei confini nazionali e la sostituisce con la solidarietà tra tutti i produttori di una nazione contro le altre, ricorrendo al concetto di nazione proletaria: i paesi poveri contro le ricche plutocrazie, che si dà il caso fossero anche potenti democrazie.
Queste posizioni negative avevano una specie di distorto complemento positivo. L'antimarxismo è compensato da un'esaltazione del lavoro, che fa appello alla crescente classe media impiegatizia, la quale rifiuta di identificarsi con il proletariato secondo la richiesta marxista. Il suo populismo induce il fascismo a sostenere politiche da Stato assistenziale e a parlare di socialismo nazionale, di socializzazione delle banche, ecc., giustificando così l'interventismo economico e lo sviluppo di un importante settore pubblico.
L'anticapitalismo, che fa presa sugli strati precapitalistici e piccolo borghesi, è ridefinito come ostilità nei confronti della borsa valori finanziaria internazionale e del capitalismo ebraico e come esaltazione della borghesia imprenditoriale nazionale. L'enfasi posta sul

bene comune della nazione si combina facilmente con l'ostilità per il libero gioco degli interessi del liberalismo economico e trova espressione in scelte politiche protezionistiche e autarchiche, che incontrano il favore degli industriali minacciati dalla concorrenza internazionale. L'ostilità nei confronti delle politiche clericali nutrita da un'intelligencija laica composta da nazionalisti accaniti e la competizione tra forze laiche e partiti democraticocristiani per la conquista della stessa base sociale sono all'origine dell'anticlericalismo, che va di pari passo con la tesi secondo cui la tradizione religiosa fa parte della tradizione storico-culturale nazionale. La Guardia di Ferro, l'unico movimento fascista che abbia avuto successo in un paese greco-ortodosso, dovendo fronteggiare una borghesia laica non animata da sentimenti nazionalisti e un'influente comunità ebraica, fece più direttamente ricorso al simbolismo religioso.

In Germania le confuse dichiarazioni programmatiche a proposito del cristianesimo positivo e l'appoggio dato da molti protestanti a una religione di Stato conservatrice furono utilizzati dai nazisti, ma alla fine l'ideologia razzista divenne incompatibile con qualsiasi forma di impegno cristiano. Le prese di posizione antireligiose del marxismo e del comunismo permisero ai fascisti di trarre vantaggio dal rapporto ambivalente con l'eredità religiosa. Il loro anticlericalismo fece presa sulle classi medie laiche, per nulla intenzionate ad appoggiare i partiti clericali e democraticocristiani, mentre le loro prese di posizione antiliberali, antimassoniche e persino antisemite, insieme al loro anticomunismo, facilitarono la collaborazione con le chiese, quando giunsero al potere. L'atteggiamento antiborghese e l'esaltazione romantica del contadino, dell'artigiano e del soldato si contrapponevano al capitalismo impersonale e alla borghesia egoista, richiamandosi alla critica della moderna società industriale e urbana. Il rifiuto dell''egoismo di classe' del proletariato e dell'egoismo individuale borghese e l'affermazione dei comuni interessi nazionali al di sopra e al di là delle divisioni di classe fecero leva sul desiderio di solidarietà interclassista sviluppatosi tra i veterani di guerra.

Tutti questi appelli deliberatamente ambigui e in larga parte contraddittori sarebbero rimasti, e rimasero, inascoltati in quelle società in cui la guerra e la sconfitta non avevano provocato una crisi seria. Nelle nazioni sconfitte o in quelle che, come l'Italia, pur vittoriose, si sentivano private dei frutti della vittoria, l'ondata nazionalista venne incanalata dai nuovi partiti.L'ideologia fascista dovette respingere i presupposti della politica liberaldemocratica basata sulla partecipazione pluralistica, sulla libera espressione e sulla mediazione degli interessi, anziché sull'affermazione degli interessi collettivi al di sopra degli individui, delle

classi e delle comunità culturali e religiose. L'evidente deformazione dell'idea di democrazia nei primi anni del XX secolo e l'incapacità della leadership democratica di istituzionalizzare meccanismi di risoluzione dei conflitti crearono un terreno favorevole alla fortuna del fascismo. Gli interessi minacciati da un potente movimento operaio imbevuto di retorica rivoluzionaria, soprattutto dopo alcuni tentativi rivoluzionari falliti, sostennero le squadre fasciste in quanto paladine dell'ordine sociale. L'ideologia fascista offrì una nuova alternativa, che prometteva l'integrazione della classe operaia nella comunità nazionale e l'affermazione dei suoi interessi contro le altre nazioni, se necessario mediante una mobilitazione e persino un'aggressione militare (v. Neumann, 1942).

Né i suoi richiami ideologici, né gli interessi che servì bastano a spiegare il successo del fascismo. Il fascismo sviluppò nuove forme di organizzazione politica, diverse tanto dai partiti basati sul sostegno elettorale e da quelli socialisti di massa a base sindacale, quanto dai partiti religiosi a guida clericale. Come la controparte comunista, il fascismo offrì un'occasione di partecipazione, che interrompeva la monotonia della vita quotidiana. A una generazione che aveva vissuto azioni di guerra eroiche e avventurose e - ancor più - a una che, data la giovane età, aveva vissuto quell'esperienza indirettamente, lo squadrismo e le camicie nere offrirono un buon surrogato. Molti di quelli le cui carriere e i cui studi erano stati irrimediabilmente interrotti dalla guerra e dalla crisi economica e alcuni disoccupati divennero attivisti del partito; l'intervento diretto degli attivisti a sostegno di specifiche rimostranze - come quelle dei contadini destinati a essere sfrattati, degli agricoltori cui i sindacati stavano imponendo l'impiego di manodopera, degli industriali minacciati dagli scioperanti - procurò loro un appoggio che nessuna propaganda elettorale avrebbe potuto ottenere. Questo nuovo stile politico soddisfaceva, come nessun altro, alcuni bisogni psicologici ed emotivi.Infine il fascismo era caratterizzato da uno stile peculiare, che si rifletteva nelle uniformi - le camicie -, simbolo della rottura con le convenzioni borghesi e con l'individualismo dell'abbigliamento borghese, nelle dimostrazioni e nelle cerimonie di massa, che permettevano agli individui di immergersi nel collettivo e di sfuggire alla privatizzazione della società moderna.

Le ambiguità e le contraddizioni dell'utopia fascista, insieme agli inevitabili compromessi raggiunti, sul piano pragmatico, con molte delle forze dapprima criticate, spiegano il fallimento del modello, tranne che in Italia (fino a un certo punto) e in Germania. Il nucleo iniziale avrebbe dovuto conquistarsi un sostegno in tutti gli strati sociali, e in particolare nella classe operaia, oltre che tra i contadini, ma la penetrazione organizzativa dei

movimenti operai socialista, comunista e anarcosindacalista condannò tali speranze al fallimento. In alcuni paesi i contadini cattolici, le classi medie e persino molti operai avevano aderito ai partiti democratici clericali e/o cristiani, impegnati nella difesa della religione, e avevano trovato nella dottrina sociale della Chiesa una risposta a molti dei problemi che il fascismo presumeva di poter risolvere. Le classi medie e medio-alte, a meno che non fossero state terrorizzate dai tentativi rivoluzionari abortiti, o rovinate dalle continue crisi economiche o sradicate dalla guerra, rimasero fedeli ai vecchi partiti.L'eterogeneità della base e l'incapacità di conquistare gli strati sociali a cui si rivolgevano, che si spiegano con il loro ingresso tardivo sulla scena politica, indussero i fascisti a un'incessante lotta per conquistare il potere e a una politica di alleanze opportunistiche con una serie di gruppi di potere e con forze conservatrici non democratiche o antidemocratiche, che a loro volta speravano di poter manipolare la loro popolarità e il loro seguito di attivisti.

Tali gruppi, ben radicati nell'establishment e nello Stato, potevano fornire uomini più capaci di governare. Il risultato fu l'instaurazione di regimi autoritari - a pluralismo notevolmente limitato - guidati da un partito unico, che, a seconda dei casi, occupava una posizione abbastanza preminente e attiva o svolgeva un ruolo minore all'interno della coalizione di forze. Solo in Germania il partito unico sarebbe diventato dominante fino a fondare un regime totalitario. Il fascismo introdusse una componente populista di mobilitazione, un canale per un certo livello e un certo tipo di partecipazione politica volontaria, una fonte di malcontento ideologico verso lo status quo e di giustificazione del mutamento sociale, che contraddistingue i regimi autoritari di mobilitazione. Anche dove, come in Spagna (v. Linz, 1970), questa mobilitazione fu alla fine annullata di proposito, il regime autoritario, per metà statalismo organico e per metà sistema burocratico-tecnocratico-militare, che si affermò dopo gli anni quaranta, non sarebbe mai stato identico, per esempio, al regime di Salazar, dove il fascismo non aveva mai messo radici.

I regimi autoritari fascisti di mobilitazione furono meno pluralistici, più ideologici e a maggior partecipazione dei regimi burocratico-militari o degli statalismi organici guidati da un partito unico debole. Furono più vicini alla 'democrazia' che al 'liberalismo', più disposti a offrire ai cittadini la possibilità di partecipare che la libertà individuale, più orientati al mutamento che alla conservazione. La maggior legittimazione ideologica e la maggior mobilitazione a loro sostegno li rese meno vulnerabili di altri tipi di governo autoritario all'opposizione interna e al rischio di esserne rovesciati, e solo la sconfitta esterna riuscì a

distruggerli.

6. Regimi autoritari di mobilitazione dopo l'indipendenza

Regimi autoritari di mobilitazione apparvero in alcuni Stati in lotta per l'indipendenza dal dominio coloniale o in via di emancipazione dalla dipendenza da una potenza straniera. Non molti di questi regimi si sono dimostrati stabili: in alcuni casi colpi di Stato militari hanno escluso i civili dal governo (v. Jackson e Rosberg, 1982; v. Bienen, 1968 e 1974; v. Lee, 1969; v. Welch, 1970); in altri si è avviato un processo di decadenza, che spesso ha dato origine a uno Stato senza partiti (v. Wallerstein, 1966; v. Potholm, 1970; v. Bretton, 1973).
Regimi autoritari di mobilitazione a partito unico non creati dall'alto da chi deteneva il potere, ma da leaders emersi dalla base e capaci di mobilitarla, furono possibili in società a basso sviluppo economico, con una struttura sociale contadina relativamente egualitaria, in cui la moderna élite economica era ristretta e spesso costituita da stranieri o da membri di un gruppo etnico esterno e in cui le autorità coloniali non avevano permesso né incoraggiato la crescita di una classe media di professionisti, di funzionari statali dotati di un rango e di una dignità specifici e di un esercito professionale. Il dominio coloniale aveva distrutto o screditato le autorità tradizionali pre-coloniali, perlomeno agli occhi dei settori urbani emergenti, istruiti e più modernizzati. In questo contesto, tra coloro che si erano formati all'estero o nelle poche scuole create dal potere coloniale, si affermò una nuova leadership nazionalista, i cui membri venivano a volte incoraggiati a diventare leaders sindacali o rappresentanti delle nuove istituzioni di autogoverno dai partiti della sinistra e da qualche intellettuale nazionalista (v. Wallerstein, 1961; v. Hodgkin, 1961; v. Carter, 1962; v. Coleman e Rosberg, 1964).
Questi leaders si fecero portavoce delle rivendicazioni della popolazione indigena, degli operai e dei contadini, colpiti dallo sconvolgimento dell'ordine tradizionale, dovuto al mutamento economico e all'introduzione di istituzioni giuridiche occidentali. Le autorità coloniali alternavano la repressione alla cooptazione, politiche che, soprattutto se applicate in modo incoerente, contribuirono a rafforzare questa leadership emergente. In un primo momento il desiderio d'indipendenza occultò l'importanza di altri problemi; il sottosviluppo e il carattere straniero del settore economico moderno limitarono l'importanza delle politiche classiste. Nelle assemblee elette poco prima o subito dopo l'indipendenza, i rappresentanti dei movimenti nazionalisti ottennero la maggioranza relativa o assoluta, che

spesso estesero cooptando i rappresentanti di gruppi più particolaristici, quali i gruppi tribali, religiosi o tradizionali. Si sperava che l'adozione degli ordinamenti costituzionali inglesi o francesi avrebbe dato vita a nuove democrazie, ma ben presto le azioni dell'opposizione, o la percezione che ne ebbero i leaders del partito al governo, l'idea di questi ultimi che una nazione andasse costruita ignorando le richieste della periferia, di settori specifici, di particolari gruppi etnici e tribali, i problemi economici e quelli creati da nuove aspettative indussero i leaders a ostacolare, limitare o eliminare la libera competizione politica ed elettorale.

In molti paesi l'indipendenza e l'assetto statuale vennero a identificarsi simbolicamente con un leader, che spesso vantava un'autorità carismatica. Il carattere artificiale dei confini, le differenze etniche, linguistiche e religiose, il divario tra lo sviluppo sociale dei pochi centri urbani e delle zone costiere e quello della periferia rurale e la debolezza delle istituzioni amministrative convinsero i leaders che il loro partito potesse servire da strumento per la costruzione della nazione. Nel contesto di una cultura politica che non aveva istituzionalizzato i valori liberaldemocratici, il partito dominante, dovendo affrontare i problemi dell'integrazione nazionale, un'opposizione non sempre leale e la paura delle influenze straniere, divenne presto un partito unico.

Alcuni leaders respinsero l'idea di un partito unico monolitico. Così si espresse ad esempio Senghor: "siamo contrari al partito unico (parti unique); siamo favorevoli a un partito unificato (parti unifié)" (v. Foltz, 1965, p. 141). Molti leaders di partiti dominanti incoraggiarono l'ingresso nei propri partiti di leaders con un forte seguito regionale, comunale, tribale o settoriale, che all'inizio avevano sostenuto i partiti d'opposizione sconfitti.I regimi a partito unico non riuscirono a reperire risorse sufficienti a sostenere la propria prospettiva di trasformare in modo radicale la società mediante metodi organizzativi. I pochi leaders politicamente consapevoli e istruiti servivano come personale di governo e dei numerosi enti governativi, a detrimento dell'organizzazione del partito. Rapporti clientelari primari e personali distolsero l'organizzazione periferica del partito dai compiti che il centro voleva assegnarle. Le discrepanze tra la retorica ideologica (v. Friedland e Rosberg, 1964) e la realtà politica e il malcontento delle nuove generazioni, che rientravano dall'estero e non trovavano posizioni di potere adeguate alle loro ambizioni, crearono tensioni con le organizzazioni giovanili, i sindacati, ecc., evitabili ponendo meno l'accento sul partito. Le formulazioni ideologiche erano in gran parte di seconda mano, ambigue e in contraddizione con le politiche pragmatiche a cui la leadership si sentiva

vincolata dalla realtà sociale ed economica, e quindi non offrivano agli iscritti obiettivi chiari e immediati.
Di conseguenza il partito unico, invece di diventare uno strumento totalitario di mobilitazione, il centro monistico, divenne una componente in più nella struttura del potere. Paradossalmente, è stato sostenuto che i partiti unici avevano maggiori possibilità di sopravvivenza nelle società meno mobilitate e più arretrate che nei paesi con più risorse, dove, proprio per questo, tendeva a svilupparsi un processo inflazionistico di formazione della domanda (v. Zolberg, 1966) e dove i piani rivoluzionari contro il settore moderno dell'economia non riuscivano a provocare un vero danno.In alternativa il partito unico si trasformò da movimento di massa disciplinato e ideologico in un meccanismo flessibile, che manteneva viva la solidarietà tra i suoi membri facendo leva sui loro interessi personali, tollerando l'esistenza di fazioni e confidando più nell'attrattiva di ricompense materiali, ottenute anche tramite la corruzione, che nell'entusiasmo per principî politici. La coercizione avrebbe assunto la forma di una macchina politica (v. Zolberg, 1966 e 1969; v. Bretton, 1973).
Solo pochi partiti unici di mobilitazione sono riusciti a conservare una qualche funzione per alcuni anni dopo l'indipendenza. Quelli che non sono stati scalzati da colpi di Stato militari hanno conosciuto una notevole trasformazione. Le tipologie elaborate all'inizio sono risultate fuorvianti, perché spesso basate sull'immagine che di sé i partiti africani volevano trasmettere. La variabilità delle politiche di consolidamento dello Stato e di conquista, legittimazione e gestione del potere ha generato regimi difficili da concettualizzare se non in termini di dominio personale.

7. Il dominio personale

A prescindere dai camuffamenti euromorfici (forme costituzionali, partito unico, organizzazione burocratica) e dai tentativi simbolici di collegarsi alla tradizione, i nuovi Stati africani possono essere caratterizzati nel modo migliore come regimi di dominio personale. Dal punto di vista organizzativo essi hanno alcune caratteristiche in comune con il patrimonialismo descritto da Weber, benché il contesto storico-culturale sia del tutto diverso da quello delle monarchie assolute europee post-feudali, a capo di società complesse, con una Chiesa potente, una tradizione di diritto romano, governi municipali autonomi, gilde, ecc. Il concetto di neopatrimonialismo - utilizzato dagli africanisti -

andrebbe quindi adoperato con cautela. Nei casi che Jackson e Rosberg (v., 1982) definiscono 'tirannie' (Amin, Macias, Bokassa, Mobutu) il patrimonialismo assume la forma definita da Weber 'sultanismo'. Anziché descrivere i diversi casi di dominio personale in termini di orientamenti ideologici e di politiche, distinguendo quelli ispirati al pensiero marxista (Sekou Ture) da quelli più concilianti nei confronti degli interessi occidentali (Houphouet-Boigny), studiosi come Jackson e Rosberg hanno tentato di descriverne le differenze in base ai rapporti tra i governanti e i loro collaboratori, da una parte, e la società, dall'altra.

A loro avviso, nell'Africa subsahariana, la politica si occupa più della gestione del potere che dell'attuazione di un qualche indirizzo politico; Machiavelli e persino Hobbes ci offrono paradigmi più efficaci, per comprenderla, di quanto non facciano Marx e molte teorie contemporanee. Essi sottolineano la scarsa differenza tra i governanti con una preparazione militare e i civili, tra coloro che si sono serviti di un partito politico per conquistare il potere e coloro che lo hanno creato una volta al potere.Il dominio personale è un sistema di relazioni che non collega (perlomeno non direttamente) i governanti al 'pubblico', né ai sudditi, ma piuttosto ai notabili, agli alleati, ai clienti, ai sostenitori e ai rivali che costituiscono il 'sistema'. Non sono le istituzioni, ma gli stessi politici a strutturare il sistema; e questa dipendenza dalle persone spiega la sua sostanziale vulnerabilità. Esso è drasticamente restrittivo nei confronti delle libertà politiche, mentre è in genere tollerante (salvo che nei regimi tirannici) verso i diritti non politici.

I governanti dispongono di una competenza giuridica pressoché illimitata. Utilizzano, combinandoli in vari modi: 1) la cooptazione e la consultazione; 2) il clientelismo; 3) il patto e l'accordo; 4) l'intimidazione e la coercizione. Dalla sorte del leader dipende quella della classe politica che lo sostiene e spesso la solidità dell'ordinamento politico. Se aggiungiamo le restrizioni e le incertezze determinate da fattori politici ed economici esterni e la povertà di cui soffrono i paesi dove vige questo tipo di regime, paesi che dipendono da poche esportazioni di prodotti primari, soggette a fluttuazioni dei raccolti dovute al clima, possiamo comprendere l'instabilità del dominio personale.

Un altro fattore da considerare è l'assistenza militare ed economica fornita dall'estero, anche da paesi confinanti, ai governanti o agli esuli e ai ribelli. Il dominio personale è quindi caratterizzato dal paradosso di un potere relativamente autonomo, e persino arbitrario, ma soggetto a vincoli e incapace di realizzare politiche per la mancanza di risorse e di funzionari esperti.

Jackson e Rosberg distinguono quattro tipi ideali di dominio personale: il principesco, l'autocratico, il profetico e il tirannico. Il tipo profetico caratterizza in misura maggiore alcuni dei capi fondatori, come Nkruhma e Nyerere, e si avvicina agli ideali, se non alla realtà, dei regimi di mobilitazione a partito unico. La distinzione tra principi e autocrati getta luce su questo tipo di regime autoritario. Il principe è un osservatore astuto e un manipolatore di luogotenenti e di clienti; egli tende a governare insieme con altri oligarchi e a coltivarne la lealtà, tenendo sotto controllo la loro tendenza a sopraffarsi a vicenda. Alcuni principi, come Kenyatta o Kaunda, sono stati artefici dell'indipendenza del proprio paese; il loro più eminente rappresentante è stato Leopold Senghor, il dotto presidente del Senegal. L'autocrate si distingue per la maggior libertà di azione e per l'ostilità verso la politica dei politici e verso il potere e l'autorità altrui; egli costringe alla cospirazione o all'esilio coloro che rifiutano di diventare suoi dipendenti. Il potere dell'autocrate è basato sulla sua abilità e sulla sua esperienza personali, difficilmente trasferibili a un altro leader. Questo fatto, unito alla minore probabilità che siano disponibili politici capaci ed esperti, in grado di assicurare una successione pacifica, fa nascere una condizione di instabilità, finché qualcun altro non si impadronisce saldamente del potere e non impara a esercitare un dominio personale.
Né il dominio personale di tipo principesco, né quello autocratico trasformano la struttura sociale (come quello profetico tenta di fare e quello tirannico fa tramite la coercizione e la corruzione), ma la manipolano, la controllano e la subordinano a sé. Il pluralismo sociale è ancora vivo, ma, dato il retaggio delle società africane e del colonialismo, è fondamentalmente debole. D'altra parte è pur vero che nei centri più moderni la stampa, i professionisti, svariate associazioni, ecc. tentano di affermare la propria autonomia, mentre in altre zone i governanti tradizionali, o i loro discendenti, i capi di clan locali o di tribù e i notabili religiosi non possono essere ignorati, persino quando, sotto il dominio di un autocrate, non partecipano al potere. Strutture moderne, quali l'esercito e la burocrazia, non vanno confuse con i rispettivi modelli europei, perché prima del colonialismo in pratica non esistevano, i loro vertici se ne andarono alla fine del dominio coloniale e l'africanizzazione le ha del tutto trasformate. Il dominio personale dunque è più imprevedibile, più paternalistico o arbitrario, in potenza persino più oppressivo, tirannico e corruttore, ma tutto sommato più debole e più instabile, degli altri regimi autoritari più 'strutturati'.
Questo carattere informe (v. Sartori, 1976) ostacola gli sforzi diretti a costruire istituzioni democratiche, in quanto i politici eletti democraticamente non erediteranno strutture istituzionalizzate operanti secondo procedure giuridiche formali. Il fallimento, in situazioni

di crisi, dei funzionari eletti democraticamente, la loro inefficienza e la loro corruzione legittimeranno i leaders militari a rovesciarli e a ricominciare il ciclo del dominio personale illegale e, dopo breve tempo, illegittimo. Nelle società più moderne, come la Nigeria o il Ghana, le richieste di ritorno alla democrazia si riproporranno e il ciclo potrebbe ricominciare da capo (v. Diamond, Linz e Lipset, 1988-1989). Sebbene coloro che esercitano un dominio personale vantino, e a volte abbiano, un certo carisma che li circonda di un'aura pseudoreligiosa, la loro legittimazione non è basata su quella che è stata definita una 'religione politica', un'ideologia politica sacralizzata, come nei sistemi totalitari, né può essere confusa con la tradizionale autorità sacralizzata premoderna del dispotismo orientale, incarnata dall'imperatore cinese, dai sultani turchi, o persino dal cesaropapismo bizantino o russo. Con la parziale eccezione di un autocrate tradizionale come Hailè Selassiè in Etiopia e di alcuni governanti arabi, la religione non serve da fonte di legittimazione del dominio personale.

Nell'autoritarismo africano non è facile separare gli elementi derivati dall'Occidente, in particolare il partito unico di mobilitazione ispirato al modello comunista, gli elementi di patrimonialismo propri del governante e della sua famiglia, degli amici e dei clienti, collegati alla corruzione in società dove il controllo del potere statale e del settore pubblico è quasi l'unica fonte di ricchezza e di status, gli elementi derivati dai tentativi di richiamarsi a una cultura o a una tradizione indigene, spesso inventate per dare un senso al potere, e infine la repressione e il sospetto ai danni di nemici effettivi o potenziali, atteggiamenti che allignano in Stati la cui integrazione attraverso fratture etniche, tribali, cultural-religiose risulta incerta.

8. I regimi autoritari post-totalitari

Pochi problemi fanno discutere di più del modo di concettualizzare i mutamenti verificatisi in Unione Sovietica e in alcuni paesi comunisti dell'Est nella fase che precede l'era Gorbačëv: il periodo successivo, caratterizzato dal passaggio alla democrazia competitiva dei paesi dell'Europa centrale e dai contestuali rivolgimenti in URSS, cade ovviamente fuori di questo articolo. Dopo alcuni tentativi teorici risalenti al primo periodo post-staliniano, si sono prodotti studi (v. Hough, 1977; v. Bialer, 1980), per lo più descrittivi, che evitano i dibattiti sul totalitarismo, benché respingano in modo esplicito o implicito l'applicabilità di quel tipo ideale alle realtà presenti.

I regimi in questione si avvicinano o potrebbero avvicinarsi al modello autoritario, ma, dato che se ne differenziano per alcuni aspetti significativi, li definiamo 'post-totalitari'. Il fatto che questi regimi siano sorti dopo la trasformazione della società da parte del totalitarismo, il fatto che le istituzioni e le organizzazioni che hanno sostenuto tale trasformazione, soprattutto il partito unico, non siano state smantellate (eccettuati l'imponente apparato del terrore e i gulag), il linguaggio rigido dell''ideologia fredda' tuttora usato e il ricordo del recente passato sono tutti fattori che rendono i sistemi post-totalitari diversi dai sistemi autoritari propri di società che non hanno subito gli stessi mutamenti. Si può affermare che il totalitarismo abbia fallito nelle sue più ambiziose aspirazioni di cambiare l'uomo dando uno scopo e un significato alla sua vita; ma è riuscito a cambiare la società e a distruggere ampiamente le basi del pluralismo socioculturale della società civile, l'autonomia e l'autorevolezza delle chiese, l'etica specifica delle varie professioni e delle loro associazioni e, nelle società socialiste, l'indipendenza degli operatori economici, proprietari e managers, trasformando tutti (tranne alcuni agricoltori e gli imprenditori dell'economia sommersa) in dipendenti statali e impedendo qualsiasi forma di organizzazione autonoma. Gli accademici, gli intellettuali e forse gli artisti sfuggono in qualche modo a questa Gleichschaltung, ma come individui, non come gruppi organizzati. Il risultato è che il pluralismo sociale, che avrebbe potuto dare origine a un pluralismo latente e forse, in condizioni di crisi, politicamente rilevante, non è mai esistito. Inoltre, come accade nella maggior parte dei regimi autoritari, la relativa chiusura di queste società e il controllo esercitato su tutti i mass media impedirono alla stragrande maggioranza della popolazione di pensare a modelli politici alternativi.

Nei regimi post-totalitari si lascia spazio alla privatizzazione e alla dissidenza su una scala intollerabile per il totalitarismo, ma non all'ampia gamma di opposizioni extralegali (come nella maggior parte dei regimi autoritari). D'altronde i potenziali oppositori non trovano, se non lungo i confini occidentali dell'Unione Sovietica, il sostegno protettivo e incoraggiante di una società civile. La Polonia, anche prima dell'affermarsi di Solidarność come movimento politico extralegale ma potente, era un regime autoritario, grazie alla posizione particolare mantenuta dalla Chiesa cattolica (v. Staniszkis, 1984). Perché considerare questi sistemi regimi autoritari post-totalitari, anziché varianti del totalitarismo? Si potrebbe sostenere che i cambiamenti, avvenuti all'interno di un sistema totalitario, sono più quantitativi che qualitativi e non rappresentano pertanto una 'vera' rottura con il passato; inoltre il ritorno del totalitarismo è sempre possibile. Un'analisi del genere può essere valida

per alcuni paesi o alcune fasi di sviluppo dei sistemi sovietici (trascurando quelli in cui la spinta totalitaria non si è ancora esaurita, come nel Sudest asiatico e nella Corea del Nord). Tuttavia i seguenti mutamenti giustificano la nozione di post-totalitarismo.

1. L'ossificazione dell'ideologia, l'idéologie froide, ripetuta meccanicamente e utilizzata più per ostacolare il cambiamento delle strutture sociali che per promuoverlo, la crescente accettazione, nell'attività politica, di criteri pragmatici o razionali non derivanti dai dogmi ideologici e addirittura incompatibili con essi, la ritualizzazione dell'indottrinamento, il sempre più raro ricorso al sostegno degli intellettuali e la tolleranza per espressioni artistiche non soggette a dettami ideologici. Solo la formulazione e la diffusione di idee pericolose viene ancora limitata. L'ideologia, accettata in modo universale e acritico, può servire da 'mentalità' all'apparatchikis, ma non occupa più la posizione centrale di un tempo.

2. Il partito unico e il suo gruppo dirigente continuano a essere la struttura decisionale centrale, tuttavia i cambiamenti nelle attività delle organizzazioni di partito, nei criteri di reclutamento e di promozione attraverso la nomenklatura e nella composizione del gruppo dirigente non possono essere ignorati. La burocratizzazione e un ininterrotto cursus honorum, uniti a tendenze gerontocratiche, hanno caratterizzato il partito, sebbene Gorbačëv abbia dimostrato che il gruppo dirigente può invertire questi processi. Il partito è ancora un'élite, l'accesso alla quale viene filtrato con attenzione, ma, anziché l'attivismo puro e semplice, il fervore ideologico, le attività di propaganda o di controllo coercitivo, diventano importanti e vengono premiate la competenza e le prestazioni tecnico-professionali, nonché le reti clientelari. La spiegazione dello stalinismo in termini di 'culto della personalità' e il desiderio di sicurezza dell'élite hanno portato a una parvenza di leadership collettiva e all'uso di qualche meccanismo formale, come le votazioni e le elezioni negli organi di vertice del sistema.All'interno del partito e del governo possono affermarsi interessi funzionali e persino un certo pluralismo burocratico, ma nessun pluralismo sociale si articola attraverso organizzazioni indipendenti quali i sindacati, e i disaccordi politici, pur tollerati, vengono dibattuti soprattutto dall'élite, anziché da fazioni organizzate e coesive operanti sotto gli occhi di un pubblico più vasto.

3. Fra i cambiamenti più significativi in direzione dell'autoritarismo vi sono la diminuzione degli sforzi di mobilitazione totale e di partecipazione all'attività politica e una tolleranza crescente nei confronti della privatizzazione e degli incentivi non ideali, inclusi gli interessi economici personali. L'apatia e l'indifferenza politica sono tollerate. Le attività parallele - compresa la corruzione - tese al conseguimento di fini personali sono aumentate e sono

diventate un problema serio. Si sta sperimentando (Ungheria, Cina) o prendendo in considerazione la possibilità di sfruttare le motivazioni più grette dell'interesse personale e dell'avidità per ottenere migliori prestazioni economiche, consentendo, in deroga al modello ideale della società, qualche attività imprenditoriale, l'autonomia delle imprese e la creazione di un'economia di mercato.

Questi mutamenti derivano dal riesame, compiuto dall'élite, di quanto sia costato, anche alla stessa classe dirigente, il modello totalitario, specie in termini di instabilità (le purghe, la rivoluzione culturale, ecc.), e da valutazioni delle proprie capacità economiche, tecnologiche e militari in un sistema mondiale competitivo. Non c'è dubbio che la destalinizzazione, la liquidazione del terrore massiccio e indiscriminato, l'introduzione della legalità socialista (anche se per i dissidenti si tratta di una legalità repressiva) abbiano contribuito a far accettare e persino a legittimare il sistema.Qual è l'obiettivo, la raison d'^étre ultima, del sistema che controlla e soffoca la società? Secondo alcuni è il mantenimento dello status quo, e quindi dei privilegi acquisiti dalla 'nuova classe', la prevedibilità di una società burocratica e la difesa dell'ordine esistente, soprattutto contro il pericolo di insurrezioni indipendentiste, promosse da nazionalismi non assimilati o emergenti, che si sta profilando alla periferia del sistema, nel Baltico e nella fascia sudasiatica dell'Unione Sovietica.

Per Castoriades (v., 1982) lo 'stato di difesa' diventa il fine ultimo, cui altri obiettivi, come una migliore qualità della vita, sono subordinati, e conferisce uno status privilegiato ai militari, ai tecnici e agli scienziati che operano nel settore militare dell'economia. Questo nuovo tipo ideale è suggestivo, ma discutibile. Poteva forse essere valido all'epoca di Breznev, ma non oggi alla luce degli sviluppi più recenti.

È difficile avanzare ipotesi sul futuro. La riaffermazione della società e, in particolare, della classe operaia, che in Polonia ha dimostrato le sue potenzialità, la maggiore o minore sopravvivenza di una classe contadina non integrata in un sistema di kolchozy e il ruolo dei conflitti di nazionalità sono alcuni dei fattori che potrebbero permettere alla leadership di seguire percorsi alternativi in situazioni di crisi. Gli sviluppi saranno diversi in Romania (dopo il governo personalizzato di Ceauçsescu), nei paesi cattolici e in quelli greco-ortodossi, come la Bulgaria. I sistemi post-totalitari - salvo quello polacco - dovranno subire molti mutamenti prima che il loro autoritarismo (perlomeno a livello politico) diventi paragonabile a quello della maggior parte dei regimi autoritari capitalistici occidentali. L'assenza di alternative realistiche, specialmente in Unione Sovietica, l'isolamento dei

dissidenti e il retaggio della repressione diminuiscono le probabilità che quei regimi incontrino un'opposizione attiva, militare e violenta, e quindi essi tendono a essere meno repressivi dei regimi autoritari più 'liberali'.

9. Conclusione

Il nostro excursus attraverso il mondo dei regimi autoritari può concludersi all'insegna di un moderato ottimismo. L'utopia di un'élite autodesignata, intenzionata a riformare in modo totalitario l'uomo e la società, che sembrava la tendenza del futuro negli anni trenta con il fascismo e, in modo più specifico, con il nazismo, è stata sconfitta e la versione stalinista del leninismo è stata screditata e si trova ad affrontare una crisi profonda. Molte formule politiche autoritarie hanno perso il loro puntello ideologico e non esiste alcun paese importante che possa fungere da modello. Negli anni settanta è tornata la democrazia in Grecia, in Portogallo e in Spagna, e negli anni ottanta abbiamo assistito alla restaurazione della democrazia in paesi latino-americani, nelle Filippine, nella Corea del Sud e in Pakistan.
Tutto questo ha fatto nascere un'ampia e crescente letteratura sulle transizioni dall'autoritarismo alla democrazia (v. O'Donnell, Schmitter e Whitehead, 1986), complementare agli studi precedenti volti a comprendere il crollo delle democrazie (v. Linz e Stepan, 1978). Le difficoltà che alcune di queste democrazie si trovano ancora ad affrontare sollevano la questione delle condizioni migliori per il loro pieno consolidamento. Come dimostrano la transizione dal governo dello Scià a quello di Khomeini, le crisi a Haiti e in Nicaragua e i travagli delle democrazie in Sudamerica, questi sviluppi promettenti non sono però universali.

Enciclopedia Italiana - V Appendice (1991)

di Gianfranco Pasquino

AUTORITARISMO

In prima approssimazione l'a. si può considerare come quel complesso di fenomeni che si

manifestano nell'imposizione dall'alto, in forma gerarchica e con il ricorso alla coercizione, di comandi, ordini, obbedienza. Abitualmente, l'a. viene analizzato da tre punti di vista. Dal punto di vista della personalità fa testo la famosa, per quanto controversa, ricerca di Th. W. Adorno e dei suoi collaboratori (1950), in cui i tratti specifici della personalità autoritaria vengono individuati nel conformismo, nella sottomissione agli ordini, nell'aggressività più o meno contenuta, in una visione cinica e negativa dei rapporti interpersonali. Altri autori, anch'essi fortemente e più o meno direttamente influenzati dall'esperienza del nazismo, come E. Fromm (1941), hanno sottolineato che la personalità autoritaria emerge e viene plasmata da un periodo d'insicurezza quando, rotti i legami tradizionali con la propria comunità, l'individuo viene proiettato in una situazione nella quale deve assumere responsabilità personali. La 'fuga dalla libertà' è, allora, tipica degli individui incapaci di assumere tali responsabilità e quindi disponibili a delegarle alle autorità. La fase di transizione da una società tradizionale, protetta e rassicurante, a una società di massa, nella quale gli individui sono al tempo stesso sradicati e atomizzati, è quella nella quale, secondo per es. W. Kornhauser (1959), si producono le più diffuse predisposizioni all'autoritarismo.

In questa fase, in società di questo tipo, possono nascere e diffondersi ideologie autoritarie. Ideologie di questa natura, che mettono l'accento sui valori tradizionali − obbedienza, ordine, sottomissione, religiosità, rispetto delle gerarchie, accettazione delle diseguaglianze come naturali, riconoscimento delle posizioni sociali date −, sono sempre esistite, anche se il loro rigoglio sembra essersi avuto proprio nel periodo in cui, con il collasso del regime feudale e con la comparsa della società borghese, quei 'valori' tradizionali vennero sfidati in maniera più esplicita. Infine, le ideologie autoritarie più moderne si sono nutrite, oltre che di una denuncia esplicita dell'egualitarismo, di anti-semitismo e di razzismo.

Sul terreno predisposto dall'esistenza di personalità e di ideologie almeno potenzialmente autoritarie e nelle fasi di transizione da un assetto sociale tradizionale (relativamente stabile) a uno relativamente moderno (non consolidato) s'innestano, ed è questa la terza prospettiva, gli esperimenti e i regimi autoritari. La loro varietà, come suggerisce il sociologo e politologo spagnolo J. Linz, lo studioso che ha trattato il problema più a fondo, è enorme. Appare perciò opportuno restringere il campo ai regimi autoritari della fine del 19° e del 20° sec. ed escludere dall'analisi le monarchie tradizionali e assolute e i dispotismi, così come non debbono essere fatte rientrare nelle categorie dei regimi autoritari le dittature

personali.

Così delimitato il campo, la definizione più diffusa e maggiormente accettata è per l'appunto quella di Linz, formulata in riferimento al franchismo spagnolo, ma facilmente estensibile e applicabile a numerosi altri casi storici concreti.

Secondo Linz (1970, p. 255) "i regimi autoritari sono sistemi politici a pluralismo politico limitato, non responsabile; senza un'ideologia direttiva elaborata (ma con mentalità distintive); senza estesa o intensa mobilitazione politica (ad eccezione di alcuni momenti nel loro sviluppo); e nei quali un leader (o occasionalmente un piccolo gruppo) esercita il potere entro limiti formalmente mal definiti, ma in realtà alquanto prevedibili". In questa definizione, l'attenzione è indirizzata all'incapacità del potere politico a sopprimere le altre strutture sociali e politiche. Chiesa, burocrazia, forze armate, organizzazioni economiche permangono e svolgono un qualche ruolo, svincolate dal controllo dei cittadini. Contrariamente ai regimi totalitari, i regimi autoritari non hanno un'ideologia forte, programmatica, vincolante, ma si fondano su alcune mentalità tradizionali e tradizionalistiche. Essi non mirano a mobilitare la popolazione, tranne che in alcuni momenti: talvolta nella fase di instaurazione oppure in presenza di difficoltà operative. Comunque, non sono regimi di mobilitazione di massa e godono, semmai, di un consenso che è largamente passivo. Infine, il leader esercita un potere che è notevole ma mai assoluto, quindi non svincolato dalle aspettative degli altri attori, più spesso mantenuto nell'ambito dei rapporti fra le istituzioni e i gruppi che formano la coalizione autoritaria e diretto a contenere gli eventuali dissidi e scontri.

Un regime autoritario è spesso il prodotto di un processo di modernizzazione politica che, una volta iniziato, non ha trovato sufficiente forza e adeguato sostegno per creare una democrazia. Nel cruciale passaggio da regimi quasi-democratici a partecipazione limitata, come per es. l'Italia giolittiana o la Spagna repubblicana, la mobilitazione secondaria delle forze che occupano le posizioni di rilievo nel sistema socio-politico riesce a impedire alle classi di recente mobilitazione di creare nuovi equilibri politici, sociali ed economici e a bloccare il processo di costruzione di una democrazia a partecipazione allargata. La coalizione autoritaria, composita al suo interno, poco omogenea quanto agli obiettivi, non particolarmente moderna, non può spingersi fino a un esito totalitario. Per queste ragioni,

nonostante avessero più di una propensione ideologica in questo senso, né il fascismo di Mussolini né l'a. di Franco hanno saputo o voluto spingersi fino alla creazione di un regime totalitario.

I regimi autoritari non si propongono né di cambiare l'uomo né di modernizzare la società. Lasciando un certo spazio a una limitata competizione fra le forze economiche, tuttavia, i regimi autoritari sono costretti a fare i conti con il cambiamento. Cercano di filtrarlo, di attenuarlo, di regolamentarlo; non hanno né la forza né le capacità d'impedirlo del tutto. Paradossalmente, il loro maggiore successo consiste proprio nel rallentare il ritmo del cambiamento socio-economico e quindi nell'assimilare lentamente nella struttura del potere esistente i nuovi gruppi di sfidanti, fermo restando che i vecchi gruppi di oppositori vengono tenuti ai margini del sistema o fuori di esso.

Poiché il leader del regime autoritario − nella stragrande maggioranza dei casi il suo fondatore − è il vero ago della bilancia all'interno della coalizione autoritaria, il vero problema di questi regimi è costituito dalla successione al vertice. Nonostante alcuni tentativi di istituzionalizzare le procedure di successione, prevalentemente con la scelta dell'erede da parte del leader in carica, la crisi di successione si è sempre rivelata fatale per i regimi autoritari. Si sono così aperti spazi che l'opposizione democratica ha potuto sfruttare con maggiore o minore successo (a un regime autoritario non è detto, infatti, che faccia immediatamente seguito una democrazia stabile; può succedere prima un altro regime autoritario più debole e fragile, poi un esperimento democratico), a seconda della sua coesione, della sua rappresentatività, della sua abilità politica.

I regimi autoritari non hanno dimostrato grandi capacità di durata neppure nella loro espressione contemporanea, vale a dire quella di regimi più o meno apertamente militari, ma la loro comparsa è sempre possibile, in rapporto alle crisi di legittimità e di funzionamento delle democrazie.

TOTALITARISMO

Enciclopedia del Novecento (1984)

di Karl D. Bracher

Totalitarismo

Sommario: 1. Definizioni e controversie. 2. Sviluppo e ˙autointerpretazione' del totalitarismo. 3. Possibilità di applicazione. 4. Conclusioni. □ Bibliografia.

1. Definizioni e controversie

Sul terreno politico, come su quello scientifico, il concetto di totalitarismo viene elaborato dopo la prima guerra mondiale. Già in precedenza i termini ˙totalitario' e ˙totale' erano stati occasionalmente usati per indicare, rispettivamente, il rafforzarsi del dominio politico e l'estendersi di un conflitto armato; oggi si parla di totalitarismo soprattutto in riferimento ai tre sistemi dittatoriali di dominio del periodo fra le due guerre mondiali: il fascismo in Italia, il nazionalsocialismo in Germania, lo stalinismo in Russia. Le pur grandi differenze esistenti in particolare fra i sistemi autoritario-nazionalistici e il comunismo vengono così sussunte sotto un concetto generale che vuol caratterizzare la forma moderna estrema della dittatura: in ciò appunto è da ravvisare il tratto essenziale, e la problematica, del totalitarismo sia come concetto che come realtà.

Poiché il concetto di totalitarismo nasce, negli anni venti e trenta del nostro secolo, in connessione con una forma e uno stadio particolari della dittatura moderna, il suo uso si modifica con la fine dei regimi fascista e nazista. Ma esso viene sempre più rimesso in discussione soprattutto a partire dalla morte di Stalin (1953), con il conseguente processo di trasformazione dei sistemi comunisti. È ancora (o era) lecito e ragionevole paragonare i passati regimi fascisti con i sistemi comunisti in evoluzione?

L'acuirsi di dubbi e controversie circa la possibilità di comparare o addirittura equiparare regimi così marcatamente contrapposti deriva, non da ultimo, dalla scala di valori adottata e dall'uso polemico del concetto di totalitarismo. Difatti, sono stati in prevalenza i sostenitori d'una concezione liberale della democrazia a definire, ricorrendo al concetto di totalitarismo, la differenza fondamentale fra le democrazie occidentali e le dittature moderne, sia di destra che di sinistra: non la natura della loro ideologia, bensì la loro

aspirazione totalitaria appariva come il criterio principale di distinzione.
I problemi della definizione concettuale si sono fatti ancora più complessi per l'intreccio che, dopo il 1945, è venuto a crearsi fra le teorie del totalitarismo - e la loro critica - e i conflitti della ˙guerra fredda'. Gran parte delle opere più rilevanti sul totalitarismo appare infatti all'ombra della contrapposizione globale fra Est e Ovest, con la drastica suddivisione, su scala mondiale, tra regimi liberal-democratici e regimi comunistico-dittatoriali. Nessuna meraviglia, quindi, che molti degli studiosi contemporanei considerino la nozione di totalitarismo come maneggevole strumento di polemica ideologica piuttosto che come utile mezzo di analisi politica.
Ora, è bensì vero che il peculiare rilievo politico del concetto esige cautela critica, come d'altra parte non si può dimenticare l'effettiva sussistenza di profonde diversità tra fascismo, nazismo e, in particolare, comunismo; ma non meno vero è che, proprio nelle sue forme estreme e più coerenti, la dittatura moderna costituisce un oggetto - e oltremodo importante - suscettibile di analisi comparativa. La ricerca di caratteristiche comuni a quei regimi, e d'una teoria generale intesa a spiegarne la struttura e la prassi, ha fornito una quantità d'indicazioni e interpretazioni significative, potenziando la capacità di individuare affinità e differenze. Ne consegue, plausibilmente, il tentativo di differenziare i tipi o le versioni del totalitarismo e non già il completo ripudio del concetto.
È significativo che, da sempre, il rifiuto di un concetto generale di totalitarismo sia venuto da parte comunista e sia stato accompagnato dal tentativo inverso d'applicare un concetto il più possibile allargato di fascismo a Stati non comunisti e società ˙capitalistiche', a onta della loro disparatissima natura.
Da simili controversie, di marca chiaramente politicoideologica e propagandistica, nettamente si distacca il dibattito ˙scientificamente' fondato sul totalitarismo. Esso prende le mosse anzitutto dalla questione se e per quali aspetti la struttura e il funzionamento di regimi ˙totalitari' differiscano essenzialmente dalle dittature ˙classiche', sin dal tempo di Platone e Aristotele note sotto il nome di ˙dispotismo' e ˙tirannide'. Ora, la maggior parte delle definizioni del totalitarismo si fonda sul fatto che le dittature contemporanee sono orientate verso il modello d'una completa centralizzazione e di un'uniforme regolamentazione di tutti i settori della vita politica, sociale e intellettuale. Questa tendenza oltrepassa di gran lunga le forme precedenti di dominio assolutistico o autocratico e le loro possibilità in materia di controllo politico, sociale e tecnologico dei sudditi.
In tal senso il totalitarismo è realmente un fenomeno del nostro secolo: le sue possibilità

sono radicalmente diverse da quelle di cui disponevano i vecchi regimi dittatoriali. La sua condizione primaria e affatto essenziale è costituita dall'industrialismo moderno e dalla tecnologia nell'ʿera delle masse'; la mobilitazione delle masse è la vera base e legittimazione del dominio totale. L'attuale livello di perfezione in fatto di organizzazione, comunicazione, propaganda, dischiude la possibilità e offre gli strumenti per quel controllo capillare, quella mobilitazione totale, quell'ʿallineamento' (Gleichschaltung) - frutto o di costrizione terroristica o di seduzione persuasiva - della vita e del pensiero di tutti i cittadini, di cui finora la storia non ha visto l'eguale (v. propaganda).

In quanto sistema politico, il totalitarismo è l'effetto immediato delle crisi che costituiscono il retaggio della prima guerra mondiale. Lo sviluppo tanto del fascismo e del nazismo quanto del comunismo è strettamente connesso con le conseguenze politiche e socioeconomiche della guerra, oltre che con le sfide ideologiche da essa generate o inasprite. Al tempo stesso, i regimi tendenzialmente totalitari si sono nettamente distaccati dalle vecchie dittature e dai vecchi assolutismi, soprattutto per il rapporto profondamente ambivalente che intrattengono con la democrazia moderna. È questo un tratto essenziale di tutti i movimenti totalitari (e del loro dominio): essi rifiutano bensì il sistema pluralistico della democrazia rappresentativa, ma al contempo si presentano come una forma superiore di dominio popolare, una forma ʿdemocratica' di consenso e coesione del popolo.

Senza l'idea democratica della sovranità popolare e la sua concreta realizzazione nello Stato moderno, il totalitarismo non è dunque né pensabile né realizzabile. Resta imprescindibile, infatti, la pretesa del totalitarismo a legittimarsi tramite acclamazioni plebiscitarie: una pretesa ovviamente pseudodemocratica, giacché, a differenza di quanto avviene nella democrazia reale, di altro non si tratta se non della manipolazione dell'assenso al dominio d'un ʿcapo' o d'un partito unico, che dal canto loro pretendono d'incarnare totalmente la volontà generale nello Stato e nella società. Per differenti che siano le loro condizioni storiche, il loro quadro sociale e nazionale, le loro mete e posizioni ideologiche, i vari movimenti totalitari hanno indubbiamente tutti rilevanti tratti in comune, che si rivelano non appena si considerino i metodi e la prassi del dominio, la tecnica di governo, la manipolazione e l'oppressione. I tentativi finora compiuti per individuare il denominatore comune dei sistemi totalitari hanno portato, di là d'ogni controversia, a una serie di risultati che ne chiariscono in modo decisivo l'indole e il funzionamento.

Basilare in tutti i regimi totalitari è la pretesa d'un partito e d'una ideologia al controllo esclusivo. È impedita l'attività di partiti e gruppi politici rivali, così come conculcata è la

fondamentale esigenza della libertà individuale, dei diritti dei singoli e della loro tutela. Per questa ragione, malgrado la sua legittimazione pseudodemocratica, il totalitarismo è un nemico del movimento democratico per i diritti umani e civili, sia che lo ripudi esplicitamente (come nel fascismo e nel nazismo), sia che lo contraffaccia manipolandolo (come nel comunismo di stampo leninista e, soprattutto, stalinista). I veli ideologici d'un totalitarismo che si presenti come ʿdemocratico' - quelli cioè che differenziano il totalitarismo di sinistra da quello di destra agli occhi dei difensori del primo e dei critici di una teoria generale del totalitarismo - cadono di fronte a una chiara distinzione fra totalitarismo e democrazia: la dittatura del partito unico e la soppressione, sostenuta nell'ideologia e nella dottrina, dei diritti dell'uomo dimostrano che i principî democratici di tolleranza, di libero sviluppo della persona, di autonomia dei vari ambiti della vita e della cultura altro non sono per i sistemi totalitari se non una contradictio in adiecto.
A queste osservazioni si potrà obiettare che i principî dell'ordinamento totalitario, quali la dittatura di un ʿcapo' ovvero la dittatura del proletariato, sarebbero giustificati dal perseguimento, reale o illusorio, d'una finalità ideologica, cioè d'una forma superiore e definitiva di ʿlibertà' per tutti. Una siffatta giustificazione dei mezzi della dittatura con i grandi fini perseguiti appartiene all'armamentario classico dell'apologetica totalitaria, e non rende certo, per i singoli individui concreti che la subiscono, l'oppressione meno gravosa solo perché l'avvolge nella magniloquenza reboante d'una dittatura popolare mascherata da democrazia di massa. Le conseguenze effettive restano pur sempre l'abolizione delle libertà personali e la negazione d'ogni attività politico-sociale fuori dei confini segnati dal regime, mentre la meta finale - per lo più utopistica - che dovrebbe giustificare l'oppressione viene forzosamente innalzata a unico metro del pensare, dell'agire, e del soffrire. Tanto gli individui quanto i gruppi devono essere integrati in un sistema chiuso, in cui tutto è vincolato, un sistema che incarna o prepara il futuro ordinamento dello Stato e della società. I cittadini devono dunque essere trasformati in ʿuomini nuovi', il cui consenso, il cui entusiasmo, e anzi il cui dinamismo rivoluzionario sono spronati da una fede ideologicamente condizionata nella propria missione; s'instilla il dovere di credere nella superiorità della propria nazione, o classe o razza, e nel suo diritto al dominio, che va imposto con ogni mezzo sia all'interno (dittatura del partito, del capo), sia all'esterno (espansionismo, dominio mondiale).
Il monopolio totale del dominio e del controllo sullo Stato e sulla società da parte del partito, del gruppo dirigente o del capo è poi fatto oggetto di una sanzione e di

un'esaltazione pseudoreligiose, oltre che pseudodemocratiche. Insignite dell'attributo dell'infallibilità, le supreme istanze del sistema totalitario pretendono un culto osannante da parte delle ˂masse', che a tale scopo sono organizzate, indottrinate, mobilitate e, con grandiose parate e dimostrazioni effettuate secondo un elaborato rituale e una scenografia teatrale, portate a un delirio inebriante di omaggio di massa. Il fine di tutto questo è il consenso totale, manipolato con mezzi sociopsicologici fino al soggiogamento estatico, quale fu programmato in tutti i particolan, per esempio, da un entusiasta del melodramma e della scenografia come Adolf Hitler. Questo dogma del consenso totale, espresso nel principio ˝il capo (il partito) ha sempre ragione", pretende, sostenendo la piena identità di guida e popolo, di risolvere in modo definitivo l'eterno problema di ogni dominio.
La nostra elaborazione, in chiave ˂tipico-ideale', di una definizione generale di totalitarismo ad altro non mira, naturalmente, che a fornire un quadro di riferimento per l'analisi concreta dei fenomeni empirici; il che, del resto, può dirsi di tutti i concetti e schemi delle scienze sociali e politiche. L'applicabilità alla realtà e il valore euristico di simili concetti generali si palesano con la massima evidenza allorché si misura la loro utilità ai fini dell'accertamento - nei sistemi totalitari - sia di affinità che di differenze.
A questo proposito si presentano tre importanti interrogativi: a) come pervengono al potere i regimi totalitari? b) che interpretazione danno di se medesimi? c) come appare la loro evoluzione, confrontata con quella di dittature di transizione o di sviluppo, di natura non totalitaria?
La ˂conquista legale' del potere, di stampo fascista-nazista si presenta del tutto diversa dalla ˂rivoluzione' comunista. Ma a un'analisi più rigorosa questa differenza, di natura prevalentemente concettuale, sbiadisce di fronte a un dato di fatto: in tutti i casi di conquista totalitaria del potere, ha avuto la parte decisiva la tecnica putschista del colpo di Stato, e ciò è vero dei colpi di mano apertamente violenti della Rivoluzione di ottobre, come anche della strategia, più o meno camuffata e legalizzata, di terrorismo e di ˂allineamento' (Gleichschaltung) messa in opera dal nazismo o (più diluita nel tempo) dal fascismo. Più che nella realtà stessa e nelle sue conseguenze, le distinzioni risiedono nel tipo di ideologizzazione mistificante e legalizzante; ben più rilevanti sono le affinità, nel quadro d'una sociologia realistica della conquista del potere che non si lasci stordire dalle nubi d'incenso del mito rivoluzionario. Una prospettiva del genere si adatta ai ribaltamenti politici verificatisi nel nostro secolo più della tradizionale ˂sociologia della rivoluzione', con la sua idea della natura di sinistra, necessariamente ˂progressista', della rivoluzione, in

antitesi alla natura ʿcontrorivoluzionaria' della conquista fascista del potere. Diversamente dall'ʿauto-interpretazione' del sistema comunista, almeno in certi periodi fascismo e nazismo hanno riconosciuto e adoperato il totalitarismo come meta generale e quadro di riferimento per le aspirazioni e lo sviluppo del proprio sistema di dominio. Che l'ideologia comunista non abbia fatto lo stesso uso della terminologia totalitaria per fondare e giustificare la sua pretesa al dominio esclusivo, è un fatto in cui si può ravvisare una differenza: quella fra totalitarismo come fine (fascismo) e totalitarismo come mezzo (comunismo); ma nella dura realtà la distinzione non può che suonare accademica; quale oggetto del totalitarismo, il cittadino è trattato con pari durezza dall'uno e dall'altro sistema: il fine resta infatti irraggiungibile, mentre la dittatura permane immutata. Mezzi e fine diventano una cosa sola, e il presente totalitario non può essere riscattato da un futuro non totalitario. Che la realtà sia questa risulta con assoluta chiarezza dalla trasformazione, ad opera di Stalin, della pretesa ʿdirezione collettiva' del partito, propria del comunismo leninista, in un regime personale associato al culto della personalità. L'autocrazia staliniana durò per oltre trent'anni, cioè più a lungo dei regimi mussoliniano e hitleriano; si rendono quindi responsabili di una minimizzazione antistorica dello stalinismo quei critici del concetto di totalitarismo che vogliono oggi discolpare il comunismo, adducendo che, diversamente dal fascismo, esso non si sarebbe mai concepito, né comportato, come un totalitarismo.

Il problema capitale è il terzo, quello cioè della valutazione - in base alla loro evoluzione, durata e funzione - delle affinità e differenze fra i sistemi totalitari. Anche a questo proposito, è la considerazione concreta delle strutture di dominio, e non la valutazione delle ideologie, con le ben note cospicue differenze sussistenti fra dottrine di destra e di sinistra, che fornisce criteri significativi. In primo luogo va chiarito una volta per tutte che non solo il comunismo sovietico, alla cui evoluzione poststaliniana si appellano i critici della teoria del totalitarismo, ma anche il fascismo e il nazismo (che pure hanno avuto una durata assai minore) presentano stadi diversi nell'evoluzione della loro forma di dominio. Mentre fascismo e nazismo soggiacquero entrambi a una fine improvvisa in seguito alla sconfitta militare e alla morte violenta dei loro capi, il regime staliniano appare come solo uno stadio, certo fondamentale, di un processo più lungo; dopo la morte di Stalin il regime personale si ritrasforma in regime monopartitico. Se da allora non si possa più parlare di totalitarismo, è materia di disputa, come lo è l'importanza da attribuire - nel totalitarismo - al ruolo del capo. Questo tema è particolarmente dibattuto anche nelle recenti versioni della teoria del

totalitarismo, che prendono in considerazione anche la Cina di Mao Tse-tung (v. Schapiro, 1972; v. Tucker, 1965).
In realtà, il peso delle relazioni ˙partito-capo-popolo' rimane decisivo nel sistema totalitario anche quando il culto del capo perda temporaneamente (o anche per lunghi penodi?) importanza a favore di una ˙direzione collettiva' oligarchica. Non è in questione il ruolo centrale del capo - con la sua immagine carismatica ˙plebiscitaria' e pseudoreligiosa - nell'ascesa dei totalitarismi sinora noti; d'altra parte, l'indebolirsi di questa componente non cancella il totalitarismo più di quanto non cancelli il carattere rigorosamente antiliberale ed esclusivistico della dittatura.
Ciò posto, la definizione e l'uso del concetto di totalitarismo non poggiano quindi soltanto sulla valutazione dei rapporti fra partito e capo, ma altresì, e in misura essenziale, su questioni di periodizzazione storica. Si può parlare di un periodo circoscritto della storia del totalitarismo, dall'ascesa di Mussolini al potere alla morte di Stalin, in cui la figura del capo totalitario e il relativo tipo di dominio, legato alla situazione del primo dopoguerra e alla vita del capo medesimo, hanno un ruolo di primo piano. Altri interpreti sottolineano il presunto carattere fascista del totalitarismo e lo identificano strettamente con un'˙era del fascismo' fra le due guerre (v. Nolte, 1963), ovvero estendono tale carattere a tutte le tendenze ˙fasciste' e a tutte le dittature di destra fino ai nostri giorni. In un senso ancora più vasto, il totalitarismo viene definito come una tendenza inerente addirittura a tutti gli Stati contemporanei, in quanto perseguono una gestione efficientistica (management) delle crisi socioeconomiche e lo sviluppo efficientistico del paese tramite una monopolizzazione politica e ideologica del potere, poco importa se in nome di mete capitalistiche o socialistiche.
In effetti, è possibile ricondurre la politica totalitaria a un insieme di tratti caratteristici. Sono soprattutto quattro i fattori che improntano la struttura sociale e politica, come pure la giustificazione ideologica, d'un sistema totalitario.
1. Un'ideologia ufficiale, che si pretende onnicomprensiva ed esclusiva e poggia in parte sul rifiuto dei valori tradizionali e sull'esecrazione del passato, in parte sull'evocazione di attese millenaristiche nei confronti del futuro.
2. Un movimento di massa centralizzato, politicamente monolitico, livellato, che si presenta come il portatore d'una politicizzazione e integrazione il più possibile totali dei cittadini e d'un superamento della società divisa in classi: meta da raggiungere o attraverso il monopolio politico d'una classe, con l'esclusione delle altre, o con l'assorbimento di tutti i

gruppi nella conclamata ʿcomunità nazionale'. In realtà, il movimento totalitario è e resta rigidamente e gerarchicamente organizzato sotto una guida rigorosamente autoritaria, in quanto partito di Stato e unico titolare del potere politico.
3. Di particolare importanza appare il pieno controllo di tutti i principali mezzi di comunicazione e di coercizione. Sotto questo aspetto emerge con particolare nettezza la differenza rispetto alle forme precedenti di dittatura, con le loro più modeste possibilità tecniche di ʿallineamento' e d'intimidazione. Ma emerge altresì, in modo evidentissimo, l'affinità degli strumenti e procedimenti adoperati da tutti i sistemi totalitari nel coordinare l'informazione, nell'orientare l'opinione pubblica e nell'imporre a ogni costo l'obbedienza totale. Non la ʿqualità' ideologica dei vari regimi, bensì la loro capacità in materia d'indottrinamento e di oppressione offre i criteri per una valutazione comparativa del loro carattere totalitario.
4. Un ruolo fondamentale è svolto, infine, dal controllo che la burocrazia esercita sull'economia e sui rapporti sociali attraverso il dirigismo statale, la socializzazione o la statizzazione. Certo, una teoria articolata del totalitarismo si manterrà lontana dalla drastica tesi secondo cui il totalitarismo sarebbe una forma di ordinamento e di governo monolitico, immune da conflitti: un sistema del genere è invero una finzione cui non corrisponde alcuna realtà politica e sociale storicamente ed empiricamente riscontrabile. Resta tuttavia chiara e netta la differenza rispetto alle vecchie forme di dittatura. Le caratteristiche nuove sono: l'ideologia enunciata in termini assoluti, esclusivi; il terrore legalizzato e giustificato con promesse chiliastiche; il controllo capillare d'ogni sfera politica e sociale attraverso l'oppressione e la minaccia, la paura e la costrizione; la creazione di ʿuomini nuovi' per il nuovo e perfetto ordinamento totalitario; la negazione d'ogni conflitto avvenire e, conseguentemente, la repressione d'ogni opposizione a favore dell'unità ideologico-politica e dell'efficienza tecnicofunzionale; infine, quale fondamento e giustificazione di questa estinzione d'una brutalità inaudita della libertà individuale, l'equazione, tanto basilare quanto fittizia, fra governo oligarchico-dittatoriale e interessi della ʿtotalità', della ʿcomunità nazionale' o della classe operaia e contadina: un postulato, questo, del tutto irrazionale, che smentisce in particolare la pretesa marxista a una fondazione scientifico-razionale del dominio e mette ancora una volta in evidenza la legittimità di una comparazione tra dittature ʿdi sinistra' e tirannidi - di orientamento marcatamente irrazionalistico - ʿdi destra'.

2. Sviluppo e ʿautointerpretazione' del totalitarismo

I problemi interpretativi e le controversie sull'uso che del concetto di totalitarismo fanno storici, studiosi di scienze sociali e filosofi riflettono l'origine e le fasi del totalitarismo moderno. Certe concezioni dello Stato totale e del dominio totalitario sono fin dall'inizio basilari in riferimento alla ˙autocomprensione' del fascismo e del nazismo; la loro estensione ai sistemi comunisti, secondo l'analogia fra dittature di destra e di sinistra, urta invece contro problemi terminologici. Considerato storicamente, dalla Rivoluzione francese in poi, il termine emerge solo di rado e sempre connesso all'idea di volonté générale (Rousseau), di mobilitazione generale, di levée en masse, di guerra totale (Robespierre, Ludendorff, Goebbels); d'altro canto, teorici dello Stato tedeschi, quali A. Müller e Hegel, attribuiscono all'idea di Stato una ˙totalità', cioè un carattere di globalità e di imperatività rispetto all'individuo e ai gruppi sociali. L'idea di rovesciamento o rivoluzione totale, infine, si riscontra anche in Marx e Lassalle.

Queste idee vaghe e generiche trovarono un primo sistematico assetto terminologico in Italia. Dapprima usati dai critici liberali del fascismo come G. Amendola (1923), i termini ˙totalitario' e ˙totalitarietà' intesero poi descrivere un fenomeno radicalmente nuovo, indicare il postulato d'una totale unità di teoria e prassi, pensiero e azione, organizzazione coatta e completo consenso sia nello Stato sia nella società. È in tal senso che Mussolini ha applicato l'idea di totalitarismo allo Stato fascista, come per esempio nella celebre formula contenuta nel discorso del 28 ottobre 1925: ˝"Tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato, nulla contro lo Stato". Questa formula significava qualcosa di più di un mero statalismo di tipo assolutistico e autoritario. Essa rivela il suo autentico contenuto se messa in relazione con altre formulazioni fondamentali, in cui i capi fascisti proclamarono la loro ˙feroce volontà totalitaria' e il programma decisamente totalitario della loro ˙rivoluzione'. Con ˙totale' e ˙totalitario', in questo primo lessico fascista, s'intende soprattutto uno stile politico fatto di violenza e culto della violenza, di decisioni e imposizioni fulminee (decisionismo), di mancanza di scrupoli nell'azione, di pretese radicali e d'intolleranza dichiaratamente ostile ai compromessi.

In tutto questo emerge già chiaramente il duplice, ambivalente carattere del totalitarismo, quale più tardi si paleserà anche nella sua evoluzione fuori dell'Italia: in primo luogo, il potere pieno e assoluto, capillarmente organizzato, consolidato, imposto; ma poi, spesso in apparente contraddizione, un dinamismo politico - basato sulla decisione dittatoriale e sull'azione permanente - quale emanazione e conferma del controllo illimitato del potere.

Nel programma della politica totalitaria sono presenti entrambi gli aspetti: da un lato quello totalitario-statalistico, rappresentato dal ministro e ideologo di Mussolini, filosofo di tradizione hegeliana, G. Gentile; dall'altro quello totalitario-attivistico, che si concreta in una politica dinamico-imperialistica e distruttivo-terroristica, e alla fine (particolarmente nel nazionalsocialismo) in una politica radicalmente razzistica di conquista e sterminio. Anche il nazionalsocialismo tedesco, pur nelle diverse condizioni nazionali, mostra un'analoga combinazione di assolutismo statalistico e estremismo rivoluzionario. Tuttavia, mentre il regime hitleriano realizzò una dittatura oltremodo consequenziaria nei suoi effetti, l'uso retorico e la formulazione filosofica dell'idea di totalitarismo restò in larga misura appannaggio dei fascisti italiani. Sulle prime si ebbe in Germania piuttosto un'elaborazione del versante statalistico-istituzionale del totalitarismo; dal 1933 in poi, sotto l'influsso della rivoluzione e della dittatura hitleriane, si accentuò maggiormente il suo aspetto dinamico-estremistico, rivoluzionario. Il ruolo direttivo del partito inteso come ʿmovimento' dinamico e la continuità d'una rivoluzione permanente e mai conclusa vanno annoverati fra i tratti essenziali della concezione totalitaria, che si distacca nettamente non solo dalla concezione tradizionale della struttura del partito e dello Stato, ma altresi da quella della dittatura burocratica o borghese.

Si aggiunga ora che già negli anni venti osservatori e studiosi intrapresero, sulla base appunto del concetto di totalitarismo, una comparazione della dittatura fascista e di quella comunista. Non è affatto vero, quindi, che tale comparazione sia un mero frutto della guerra fredda, come pretendono gli odierni avversari della teoria del totalitarismo. Si dovrebbe distinguere anzitutto fra l'uso ʿnegativo' del termine, segnatamente da parte di scrittori e studiosi liberali, e l'uso affatto ʿpositivo', anzi talvolta enfatico, da parte di movimenti e regimi politici, che si atteggiano a totalitari, come - con voluta ostentazione - il fascismo italiano e, con accenti diversi, in specie nel primo periodo del Terzo Reich, il nazionalsocialismo: mentre Hitler preferiva personalmente la qualifica ʿautoritario', più degna del Führer, il propagandista Goebbels o zelanti costituzionalisti come C. Schmitt erano piuttosto propensi all'enfatica versione italiana. Nello stesso volger di tempo, teorici e propagandisti comunisti cercano di ridurre il fenomeno del totalitarismo alla contrapposizione tra sistemi cosiddetti rivoluzionari e sistemi cosiddetti controrivoluzionari, identificando con semplicistica faziosità i primi con il campo socialista e i secondi con quello fascista.

Dalla parte opposta, la teoria fascista del totalitarismo non riconosce per lo più,

naturalmente, l'Unione Sovietica come uno Stato totalitario, ma vi scorge una dittatura di classe, diametralmente contrapposta all'idea fascista di unità e di una società senza classi.
A differenza che nell'Italia prefascista, l'idea dello Stato totale era stata oggetto in Germania di un'ampia elaborazione, ancor prima che, con la conquista del potere da parte dei nazisti, fosse applicata alla dittatura hitleriana. Oltre ai propagandisti politici, anche stimati costituzionalisti e teorici dello Stato, quali C. Schmitt ed E. Forsthoff, procacciarono all'idea di totalitarismo una vasta diffusione e un alone di rispettabilità anche al di fuori della cerchia nazista. Essi scorgevano nel totalitarismo la logica conclusione, antiliberale e antipluralistica, della democrazia parlamentare di Weimar, squassata da continue crisi. Negli anni decisivi 1932-1933, la vecchia concezione - di natura prevalentemente apolitica e burocratico-antidemocratica - d'un forte Stato monocratico venne applicata alla nuova irrompente realtà del regime hitleriano. Ma, proprio per la sua origine esterna, questa versione ʿquasi-amministrativa' della teoria del totalitarismo non produsse altro che una fugace inflazione di scritti encomiastici, e non assurse mai, a differenza da quanto avvenne nel fascismo, al rango di dottrina ufficiale. Taluni sostenitori - conservatori - dell'assolutismo statale di derivazione hegeliana furono anzi sospettati di contrapporre, con intenti reazionari, il concetto di totalitarismo al dinamismo rivoluzionario e razzistico del nazismo.
D'altra parte è innegabile che, per struttura e politica, il Terzo Reich abbia corrisposto come nessun altro sistema dittatoriale all'idea che il totalitarismo si fa dell'organizzazione, della concentrazione del potere e del monolitismo ideologico. È bensì vero che la sua struttura esteriore era caratterizzata da un apparente dualismo di partito e Stato, di pseudolegale continuità del sistema giuridico e costituzionale e di organizzazione rivoluzionaria coercitivo-terroristica; ma questo dual State, come E. Fraenkel (v., 1941) l'ha chiamato, poggiava su calcoli tattici, e la confusione di competenze che ne risultava fra organi del partito e organi dello Stato finiva col servire all'onnipotenza del Führer, che dominava quale supremus arbiter sul ʿcaos orchestrato'.
Monolitico e pluralistico a un tempo, sommerso a tutti i livelli della vita politica e sociale da un'inflazione del Führerprinzip, il sistema dittatoriale del Terzo Reich può fare un'impressione sconcertante; in realtà, dietro e al di sopra della struttura statale esterna, esso è caratterizzato in misura crescente dallo smantellamento del tradizionale sistema statale e giuridico e dall'edificazione di apparati - costitutivamente impregnati di ideologia - di dominio e di sterminio. Tale ascesa e sviluppo del cosiddetto SS-Staat si accelera e si

consolida durante la guerra. La politica, allora elaborata e perfezionata, di mobilitazione e di espansione, di persecuzione e liquidazione d'interi popoli e razze, di condotta d'una guerra dichiaratamente ‘totale' voleva essere una politica totalitaria quant'è possibile, anche se a dispregio d'ogni morale e d'ogni logica e a spese d'ogni politica razionale e realistica, come nell'orrendo quanto assurdo massacro di cinque-sei milioni di Ebrei.
L'esperienza insegna che, nella forma estrema sopra illustrata, la politica totalitaria non produce, sul terreno della programmazione e dell'efficienza, risultati in cui traspaia un ordine monolitico; essa consiste invece, essenzialmente, in un meccanismo di decisioni e conflitti arbitrari, soggetti all'unico controllo d'una guida che dal canto suo è sottratta al controllo. Pur non corrispondendo quindi alla realtà, l'idea dell'ordinamento monolitico del Führersystem totalitario ebbe nondimeno una sua consistenza, nel senso che la trasformazione e riorganizzazione rivoluzionaria dello Stato e della società dipendevano dalla volontà del solo Führer. Anche se oggi abbiamo conoscenze assai maggiori e più particolareggiate sullo stato di caos e, talvolta, d'improvvisazione che regnava nel Terzo Reich, il miglior punto d'attacco per un'analisi del nazismo è pur sempre dato dalla natura fondamentalmente totalitaria delle sue mete e del suo orientamento, dalla sua spinta all'organizzazione e alla mobilitazione totali, considerate come base del dominio.
L'altra questione, ancor più aspramente dibattuta, è se un'analoga valutazione della struttura di dominio e dei principi di governo possa valere anche per un'analisi critica del sistema stalinista. La teoria comunista non si è mai servita della terminologia del totalitarismo per spiegare o legittimare l'effettivo dominio del dittatore o la presunta dittatura del proletariato. Si è affermato, invece, che tale dittatura incarna una forma più perfetta e autentica di democrazia. Senonché, una simile asserzione non costituisce affatto una confutazione del carattere totalitario d'un movimento politico o del corrispondente sistema di dominio; perfino Hitler ebbe ad asserire, per qualche tempo, che, in confronto con le plutocrazie parlamentari dell'Occidente, il nuovo Terzo Reich, sotto un Führer plebiscitariamente legittimato e sostenuto dal consenso del 99% del popolo, rappresentava una forma di dominio assai più democratica, anzi totalmente democratica; un'interpretazione, questa, che doveva poi offrire lo spunto per la concettualizzazione di una democrazia totalitaria intesa come il frutto di un processo di degenerazione e ideologizzazione della moderna democrazia di massa che risale alla Rivoluzione francese (v. Talmon, 1952).
In effetti, il totalitarismo si distingue dai precedenti tipi di dittatura per la sua capacità di adoperare, manipolandole, formule e finzioni democratiche: esso sfrutta cioè tutte le

possibilità offerte oggi dalla tecnologia e dai mass media per procacciarsi, con la coercizione o con l'insidia, il consenso delle masse, e quindi assoggettarle. Ci si dovrebbe guardare dal fraintendere questo fondamento pseudodemocratico dei sistemi totalitari, scambiandolo per una realtà democratica effettiva, come è avvenuto e ancor oggi avviene quando si formulano giudizi sui regimi comunisti, con la loro pretesa a una piena democraticità riguardo sia alla struttura che alla legittimazione. È questo un fraintendimento che ha gravi conseguenze nel traviamento, nell'illusione e nella disillusione d'intellettuali e politici sinceramente democratici.

In fondo, nessuna delle due principali quanto controverse interpretazioni del totalitarismo pseudodemocratico coglie nel segno: non quella conservatrice, allorché concepisce semplicisticamente il totalitarismo quale conseguenza della democrazia; né quella apologetica, dei sistemi comunisti come di quelli fascisti e affini, allorché esalta proprio la ʿdemocraticità' di plebisciti e acclamazioni, della mobilitazione politica e della partecipazione - in realtà manipolata - di tutti i cittadini. Che la cricca dominante o il ʿcapo' cerchino di legittimare la loro dittatura, appellandosi all'appoggio delle masse o all'identificazione con ʿil' popolo o con ʿla' classe, non dimostra in verità la democraticità del regime, ma è appunto il contrassegno della forma specifica che la dittatura di massa assume in un'epoca di democrazia.

Da queste precisazioni e controversie risulta che l'idea di totalitarismo non comporta solo un problema di definizione del concetto, o di una sua applicazione restrittiva o estensiva. La sua portata in quanto modello o strumento teorico delle scienze storiche e sociali dipende essenzialmente, piuttosto, dalla risposta che si dà all'interrogativo se, dopo la critica recente della teoria del totalitarismo e dopo la scomparsa o trasformazione dei sistemi politici in discussione, la sua applicazione debba esser limitata a quei regimi che si autoproclamano totalitari o ravvisano nel totalitarismo la propria meta; ovvero se, quale strumento di analisi critica e di studio comparativo, possa essere estesa anche a quei sistemi di dominio che fanno ricorso a un diverso lessico e a dogmi ideologici diametralmente opposti; in quest'ultimo caso, naturalmente, si baderà soltanto alle effettive modalità di esercizio del dominio, alla reale o auspicata onnipresenza dell'oppressione dittatoriale, quali che possano essere i mascheramenti o le autovalutazioni dei sistemi in questione.

Nel primo caso (applicazione limitata a quei regimi che si autoproclamano totalitari), l'idea di totalitarismo non sarebbe di fatto nulla di più che un bizzarro, presuntuosamente amplificato esemplare di filosofia del potere, sul genere della teoria nietzschiana del

Superuomo. Un simile modo di concepire il totalitarismo si attaglierebbe alle ˙autostilizzazioni' e al superomismo caratteristico della teatralità tipica del fascismo mussoliniano, ma non ha che scarso valore per la decifrazione e la spiegazione dell'effettivo funzionamento d'un sistema fascista, e ancor meno del regime hitleriano.
Nel secondo caso, invece, sarà indubbiamente indispensabile elaborare ulteriormente la vecchia teoria del totalitarismo, in modo da renderla capace d'offrire il suo contributo all'analisi e all'interpretazione della dittatura moderna, postdemocratica, anche nelle forme assunte dopo la fine di Mussolini, di Hitler e di Stalin. Tale contributo potrebbe consistere, e non sarebbe cosa da poco, nel far sì che il dominio dittatoriale sia indagato nelle sue strutture reali e negli effetti di queste ultime sulla libertà e il benessere degli uomini, prescindendo dalle classificazioni ideologiche ('fascista' o ˙socialista') e dalle autovalutazioni ('progressista', ˙democratico' o ˙rivoluzionario', ˙di destra' o ˙di sinistra').

3. Possibilità di applicazione

Poiché, quale modello critico, serve allo studio comparativo e all'analisi della dittatura moderna, l'idea di totalitarismo non può esser pienamente afferrata e definita mediante una semplice ricognizione filologica degli usi e delle accezioni del termine. Ma anche gli sforzi miranti a una tipologia che comprenda gli elementi precipui dei sistemi considerati come totalitari naufragano in massima parte contro le differenze e contraddizioni che si rilevano fra l'analisi storica e quella sistematica. Su ciò appunto verte la principale obiezione mossa alla ben nota e influente, ma altrettanto criticata, teoria del totalitarismo elaborata da C. J. Friedrich e Z. K. Brzezinski (v., 19662) negli anni cinquanta. In tale teoria appaiono invero contestabili la rigidezza della tipologia e, in particolare, la sopravvalutazione delle dichiarate aspirazioni totalitarie del fascismo rispetto all'effettiva realtà della tutt'altro che monolitica dittatura mussoliniana.
In seguito, particolareggiate analisi empiriche dei nessi stabiliti nella teoria di Friedrich e Brzezinski hanno messo in luce varie discrepanze di fatto, e hanno messo in guardia contro un'equiparazione eccessivamente astratta di realtà eterogenee a favore dello schema assiomatico d'una sindrome totalitaria esattamente definita. È lampante che fenomeni complessi quali sono, per struttura e funzionamento, le dittature contemporanee, non possono essere ricondotti a poche variabili. Migliori possibilità offre una sinossi dei vari approcci tipologici, associata alle recenti acquisizioni delle indagini comparate sulla

democrazia e la dittatura. A questo riguardo è ancora d'indiscutibile utilità tutta una serie di tentativi che risalgono agli anni quaranta e cinquanta, quali, ad esempio, le prime opere di S. Neumann, F. L. Neumann e H. Arendt, e, fra quelli apparsi nei decenni successivi, soprattutto i contributi di R. C. Tucker e L. Schapiro.

Si può constatare che le deformazioni ideologiche e di parte sono, in questi storici e politologi, assai minori che in molti lavori, oggi di moda ma di corto respiro, dei critici che respingono in blocco la teoria del totalitarismo. Tra costoro, gli uni gettano via il bambino insieme con l'acqua sporca, sostituendo un anticomunismo indifferenziato con la riesumazione d'una teoria del fascismo e del capitalismo ancor più indifferenziata e di maniera - teoria che viene applicata anche alla democrazia parlamentare -, mentre chiudono volentieri gli occhi sulla realtà dittatoriale dei sistemi ʿsocialisti', che vengono anzi sottratti all'analisi critica come non comparabili con le forme ʿborghesi' di dittatura. Gli altri insistono su una distinzione d'indole ideologica, fondata su criteri filosofici e di storia delle idee (per es. E. Nolte, che estende assai la portata della sua teoria fenomenologica del fascismo); o, come nel caso di H. J. Spiro, si elabora un'ampia critica (il cui bersaglio è soprattutto il modello di Friedrich) dal punto di vista politico-costituzionale e sociologico, critica che, come altri attacchi ʿpuristici' all'impostazione generalizzante del modello del totalitarismo, misconosce però i meriti storiografici acquisiti da quel modello nel delucidare gli aspetti originali della dittatura contemporanea sia come dominio politico che come organizzazione sociale.

A chi intenda unificare e approfondire le ricerche finora compiute si dischiude un vasto campo di studio. Si tratta di definire i tratti caratteristici e le variabili che l'analisi comparativa deve prendere in esame, tenendo conto che bisogna occuparsi di sistemi con disparatissime premesse storiche e intellettuali, economiche e sociali. L'ulteriore elaborazione, e correzione, della teoria del totalitarismo non può certo tralasciare gli elementi contingenti della politica quotidiana; essa non segue uno schema deduttivo, politicamente e ideologicamente determinato, ma procede come una teoria autenticamente empirica, che controlla e rettifica incessantemente i propri criteri in base alla scrupolosa indagine della realtà. Se si vuol tentare d'abbozzare una tipologia comprensiva, si dovranno considerare i diversi piani della comparazione e disegnare un quadro ben più complesso e meno vistosamente unitario di quello costituito dalla classica equiparazione di fascismo e comunismo, la quale, tanto nei suoi aspetti più grossolani quanto in quelli più calzanti, appartiene a una temperie storico-politica ben determinata.

Il tentativo, a nostro avviso possibile e scientificamente auspicabile, di conciliare teoria sociale ed effettualità storica richiede che una teoria funzionale-strumentale del totalitarismo sia salvata tanto da troppo furiosi avversari quanto da sostenitori acritici, gli uni come gli altri eccessivamente attenti all'utilità politica. Ciò significa anzitutto che oggi non è più possibile una definizione concisa, troppo compendiosa, del totalitarismo, una definizione che abbracci, senza bisogno di qualificazioni ulteriori, i casi classici: l'Italia fascista, il regime hitleriano e lo stalinismo. Si tratterà piuttosto di rendere più elastico l'uso del concetto, estendendolo anche ad altre forme, sia pure rudimentali, di politica totalitaria, alla loro preistoria e ai loro effetti postumi, sino a comprendere tutte le possibili gradazioni di totalitarismo. Grazie a tale maggiore elasticità si potranno enucleare tratti totalitari ʿtipici' che, almeno parzialmente, sono senz'altro riscontrabili in altri sistemi, soprattutto in dittature ancora convenzionali o semidittature di transizione, per esempio in America Latina, nei Balcani, e nella Cina di Mao Tse-tung.

La caratteristica precipua resta, in tutti i casi, la posizione eccezionale del capo. Se la sua ascesa è, naturalmente, legata alle condizioni generali d'indole politica, economica, culturale, che rendono possibile, favoriscono o addirittura promuovono un regime dittatoriale, d'altra parte la natura effettiva, la forza e il prestigio di un sistema totalitario all'interno e all'esterno appaiono certo inseparabili dalla figura e dalle capacità del capo, senza il quale sono anzi del tutto impensabili. E infatti fu in verità già Lenin, e non Stalin, a definire per primo il ruolo del capo totalitario e quindi la struttura dell'Unione Sovietica quale sistema totalitario: che si avverta ancor oggi la necessità della sua glorificazione pseudoreligiosa ne dimostra l'importanza nel sistema e nell'ideologia del comunismo, almeno sinché, in contrasto con la dottrina marxista, tale sistema e tale ideologia si presentano, anche in versioni del socialismo e del comunismo diverse da quella ufficiale del ʿmarxismo-leninismo' sovietico, sotto una forma esclusiva e totalitario-dogmatica.

I capi totalitari - Mussolini, Hitler, o anche Franco e Salazar, Lenin, Stalin, Mao e, in misura ancor più decisiva, le figure minori come Castro o il nordcoreano Kim Il Sung - sono oggetto di un esasperato culto personale, che conferisce loro, in quanto fattori storico-politici, un'importanza preponderante rispetto a ogni altro elemento costitutivo della dittatura da essi incarnata. Essi sono, anche e soprattutto, al disopra delle ideologie e dottrine, che a loro piacimento sfruttano, modificano, lasciano cadere, per poi riprenderle, dichiararle immutabili e assolutamente vincolanti, e magari imporle in modo cruento; ciò vale, e in non piccola misura, anche per l'uso che del marxismo fece Stalin. Tutto ciò

costituisce una confutazione degli argomenti addotti, con instancabile enfasi, dai critici della teoria del totalitarismo per suffragare la non comparabilità di principio fra sistemi fascisti e comunisti, argomenti basati sostanzialmente sulle radicali differenze in materia ideologica. È invero perfettamente possibile istituire una comparazione tra i capi totalitari: sono essi a costituire l'autentico nucleo del sistema di dominio e della sua realtà politico-sociale e umana, e non già la mera lettera della dottrina, la cui interpretazione e applicazione sono del resto rimesse alla loro discrezione. Si pensi all'abbandono o al rovesciamento, da parte di Hitler, di fondamentali ʿdottrine' del nazionalsocialismo, per esempio nel perseguimento di una politica legalitaria pseudoparlamentare prima del 1933, o nella stipulazione del patto del 1939 con Stalin; o si consideri il comportamento di Stalin nella stipulazione del medesimo patto e nell'introduzione, in contraddizione con l'ideologia, del culto del capo, grottescamente scimmiottato da altri capi comunisti: inequivocabile prova del ruolo dominante e prioritario del capo.

Questo ruolo emerge altresì nel rapporto fra il capo e il partito, del quale vengono parimenti proclamati il dominio e l'infallibilità. Come nel Terzo Reich, così anche nell'Unione Sovietica e nella Cina maoista la compresenza di diversi detentori del potere, definiti tutti onnipotenti, è un tratto caratteristico del sistema, che costituisce la fonte di possibili conflitti, ma ancor più delle ʿepurazioni' - pilotate dal capo -, dei processi spettacolari, delle rivoluzioni culturali, della ʿrivoluzione permanente'. Per mezzo di tali epurazioni, eufemisticamente giustificate, come pure della comprovata tattica del divide et impera, viene edificata, consolidata e tutelata la posizione monopolistica del capo, che è insieme espressione e fulcro del totalitarismo. Anche sotto questo riguardo, colui che ebbe minor successo fu Mussolini, il quale dovette fare i conti con forti cerchie militari, monarchiche e clericali, che alla fine arrivarono addirittura a soverchiare la sua posizione di dittatore. Al contrario, Hitler e Stalin si rivelarono, in pari grado, come virtuosi della strategia totalitaria di governo, capaci come furono di asservire a sé tutti gli altri poteri e autorità, rendendoli strettamente dipendenti dal capo unico; anche il partito unico, formalmente e apparentemente onnipotente, era soggetto al loro arbitrio.

Per indispensabile e fondamentale che possa apparire, per ogni regime totalitario, il sistema monopartitico, esso costituisce dunque, tuttavia, una forma dello Stato autocratico (Führerstaat), dal quale dipende la reale struttura di potere di siffatti sistemi dittatoriali, e ciò, in larga misura, indipendentemente dalla natura, reale o presunta, delle finalità e dottrine dei singoli sistemi. Più chiaramente che in qualsiasi altro contesto, la comune - o

comunque suscettibile di comparazione - componente totalitaria si palesa prioritaria rispetto a tutte le distinzioni tra regimi di sinistra e di destra, progressisti o reazionari. Si può concludere che il carattere totalitario, che rende possibile la comparazione, poggia su di una combinazione di potere in cui il capo non solo controlla ampiamente, ma addirittura sostituisce o soverchia partito e ideologia. Pertanto, l'indagine sulla dittatura leninista e su quella staliniana dovrà vertere anche, e in modo più articolato e specifico, sul loro carattere totalitario. Lo stesso vale per la suaccennata interpretazione del totalitarismo, che modifica il modello concettuale, estendendone l'applicazione oltre i casi classici, ormai storici, risalenti agli anni trenta e quaranta: una rielaborazione che appare tanto necessaria quanto complessa.

La definizione del totalitarismo poggiante sul ruolo del capo totalitario, con il suo carisma e la sua legittimazione plebiscitaria, deve prendere in considerazione non solo il controllo e la manipolazione che egli esercita sul partito e sull'ideologia dominanti ma altresì il suo rapporto ʿsovrano' verso lo Stato e il diritto. Caratteristica sia dell'hitlerismo sia dello stalinismo è la coesistenza di atti del tutto arbitrari e d'una continuità amministrativa, che si rivela anche nella facciata giuridica dello Stato costituzionale. Nello Stato dualistico totalitario, ordine e caos, stabilità e rivoluzione vanno di pari passo, sebbene, ovviamente, solo in quanto ciò assicuri una copertura pseudogiuridica all'arbitrio del governo dittatoriale, con l'esclusione quindi di tutte quelle garanzie costituzionali che potrebbero imbrigliare la volontà del capo. La differenza, piuttosto superficiale, che a questo riguardo esiste fra la dittatura hitleriana e quella staliniana consiste - conformemente alle rispettive ideologie e tradizioni nazionali - nel tipo di camuffamento: marcatamente legalitario in Germania e più rivoluzionaristico nella Russia sovietica. Minori successi ottenne a questo riguardo Mussolini, benché sia indubbio che, con la sua linea di compromesso, abbia cercato in definitiva anche lui di seguire la stessa politica: in una società individualistica e critica verso lo Stato, i potenti residui della monarchia, della Chiesa e dell'esercito gli furono avversi e di fatto non consentirono che un totalitarismo dimidiato o men che dimidiato.

Un ulteriore importante criterio di distinzione rispetto alle vecchie forme di dittatura è dato infine dalla misura in cui la vita individuale e privata dei cittadini viene sottoposta a controllo e a una ʿnuova morale' del comportamento collettivo, al primato della ʿtotalizzazione' sociale e politica. Il regime esige, in modo del tutto esplicito e dichiarato, la piena politicizzazione di tutte le sfere della vita, e il successo conseguito nell'attuare questa

parte del controllo totalitario (che implica tra l'altro una trasvalutazione dei valori) comprova la capacità di realizzare la totale fusione di Stato e società, partito e popolo, individuo e collettività nell'ideale unità totale. Anche qui riveste una parte affatto centrale il capo, onnipresente e insieme irraggiungibile: egli occhieggia dalle pareti e dai manifesti, simboleggiando l'uomo nuovo nell'unità di Stato e partito, individuo e società.
È inoltre su questo terreno che l'ideologia acquisisce la sua funzione più importante: la giustificazione e perfino la glorificazione della violazione ed elusione di leggi e costituzioni vigenti, del diritto e della morale, perpetrate a favore di ˹superiori' ideali nazionali o razziali, sociali o di classe. L'uomo nuovo e la nuova società trovano in tali ideali il loro fondamento ideologico e la loro sanzione assoluta di contro a tutti gli ordinamenti e valori finora vigenti: ciò si verifica, e conviene ribadirlo, perché una ˹totalità' di mezzi e fini s'innalza sulle singole vittime umane, e il terrore e gli innumerevoli e molteplici crimini perpetrati da capi quali Hitler e Stalin vengono sublimati in nome e al servizio appunto di quella ˹totalità' cui si riferisce l'ideologia totalitaria. La trasformazione del delitto in merito, dell'assassinio in atto salvifico, della ferinità in umanità ha il suo esempio estremo nella giustificazione degli stermini di massa compiuti dalle SS di Himmler, ma altresì nelle epurazioni e deportazioni, nei processi farsa e nei lavaggi del cervello tipici dei sistemi comunisti, e va annoverata fra le più sconvolgenti conseguenze della moderna trasvalutazione totalitaria dei valori.
A chi ha voluto scorgerlo, è stato sempre chiaro il ruolo svolto in tutto questo dalla facciata pseudodemocratica. Un regime che si appelli al consenso totale della popolazione e a tale scopo organizzi ˹elezioni' da cui risultino ˹maggioranze' del 99%, in un modo o nell'altro ricorrerà sempre a quella finzione basilare che ha la sua espressione classica nella volonté générale di Rousseau. Nella versione contemporanea del totalitarismo è in gioco la finzione dell'unità totale di capo, partito e popolo, diametralmente contrapposta ai principî del pluralismo democratico e della rappresentanza parlamentare. Anche il principio comunista del ˹centralismo democratico' è una di quelle formule dissimulatorie di copertura, dietro cui si nasconde, appunto, il basilare postulato totalitario di un'unità che annulla l'individuo autonomo. Per sua natura tale unità non può essere che violenta, in quanto si contrappone alla realtà empirica della società, costituita da vari individui e gruppi che aspirano a una rappresentanza politica diversificata e al decentramento del potere. Per questa ragione ai regimi totalitari non può bastare il ricorso alle vecchie tecniche del dominio autocratico, della repressione armata o delle sanzioni religiose, per importanti che possano rivelarsi in

determinate situazioni. Solo presentandosi come governo in nome del popolo, la dittatura moderna può attendersi un sostegno più o meno volontario da parte di quelle masse di cui ha bisogno per la mobilitazione totale e per il proprio effettivo funzionamento. A questo scopo servirà lo sfruttamento estensivo dei moderni mezzi di propaganda, concentrati particolarmente sulla glorificazione del capo o dei capi e sulla manipolazione delle qualità carismatiche e pseudoreligiose attribuite a figure esemplari idealizzate.
Tra i presupposti fondamentali della dittatura totalitaria va quindi annoverata la finzione pseudodemocratica secondo la quale, grazie alle adunate di massa e ad altri sistemi di comunicazione emotivamente orchestrati e diretti, l'individuo è direttamente collegato al capo ed è da lui rappresentato, senza che sia affatto necessario (e sarebbe, anzi, oltraggioso per ambo le parti) introdurre istanze intermedie, quali parlamenti, gruppi d'interesse o un sistema pluripartitico. È la finzione basilare della democrazia diretta di massa, attuata in nome della partecipazione diretta e della rappresentanza diretta attraverso un'asserita identità di chi guida e chi è guidato: una finzione rivelatasi costantemente illusoria, e che pure ha trovato sino ai nostri giorni sostenitori e simpatizzanti in gran numero anche nelle democrazie occidentali - soprattutto fra studenti universitari e intellettuali - sotto forma di ʿdemocrazia assembleare' o di ʿdemocrazia dei consigli', nonostante le frequenti smentite venute dalla storia moderna (dalla Rivoluzione francese alla Comune di Parigi alla Rivoluzione tedesca di novembre). Proprio la degenerazione della ʿdemocrazia dei consigli', il suo rapido tramutarsi in dittatura d'un solo partito e d'un solo uomo è la lezione impartita anche dalla Rivoluzione russa del 1917-1918, che dimostra nel contempo quanto sia irrealistico, nell'epoca della complessa e tecnicizzata società di massa, l'appello alla democrazia diretta (con proprie strutture e modalità di legittimazione), appello che conduce invece direttamente alla realtà del sistema totalitario, cui può anzi fornire un fondamento pseudodemocratico.

4. Conclusioni

In una valutazione complessiva, la legittimità, l'adeguatezza e l'utilità del concetto di totalitarismo appaiono del tutto indipendenti dall'uso (e talvolta dall'abuso, legato alla contingenza politica) che se n'è fatto all'epoca della guerra fredda e se ne fa tutt'oggi. Per considerevoli che possano sembrare le differenze tra fascismo, comunismo e altri regimi dittatoriali sul terreno delle finalità ideologiche e della politica sociale, ben più modeste

appaiono le differenze concrete tra sistemi di sinistra e sistemi di destra quanto al loro funzionamento effettivo e ai loro aspetti totalitari; appare piuttosto, oggi come ieri, impressionante l'affinità tra metodi e procedimenti fondamentali del dominio, anche se oggi disponiamo di conoscenze analitiche di gran lunga più articolate di quelle dei pionieri degli studi sul totalitarismo.
Certo, i sistemi classici del totalitarismo sembrano appartenere al passato, e la storia non può ripetersi. Ma i presupposti e le componenti basilari del totalitarismo e dei suoi ideali restano presenti e attuali anche nella nostra epoca, caratterizzata da profonde trasformazioni sociali e da movimenti e democrazie di massa continuamente sull'orlo della crisi. Tutto questo costituisce un potenziale che può essere mobilitato e sfruttato da futuri ʿcapi', qualora le crisi sociali, il bisogno emotivo di sicurezza e di ordine, l'idealistica aspirazione a una fede politica che, presentandosi come Weltanschauung in sé conchiusa, risolva tutti i problemi, e infine la sete di potere e le tensioni politiche mondiali oltrepassino una certa soglia. Queste spinte potrebbero allora risolversi nella convinzione che sia possibile risolvere i problemi della società moderna solo concentrando tutte le forze in un ʿunico' centro di potere e subordinando ogni cosa, anche la libertà individuale (una soppressione sublimata come ʿsacrificio' morale) alle promesse chiliastiche (Reich millenario, estinzione dello Stato) d'un movimento totalitario e del suo ʿcapo' semidivinizzato.
In tal senso l'idea, il modello o la teoria del totalitarismo non sono un fenomeno del passato, che appartenga unicamente all'irripetibile costellazione caratteristica del periodo fra le due guerre. Il totalitarismo è e resta invece a tutt'oggi, e resterà per il prossimo futuro, una conseguenza possibile e un pericolo possibile del processo di modernizzazione; un pericolo che minaccia nazioni e società anche nella seconda metà del secolo, nell'era delle democrazie di massa, delle burocrazie ipertrofiche e delle ideologie pseudoreligiose.

Enciclopedia delle scienze sociali (1998)

di Simona Forti

Totalitarismo

Sommario: 1. La vicenda di un termine e di un concetto: a) origine di un neologismo; b) sovrapposizioni lessicali e semantiche: Stato totale, Stato autoritario e totalitarismo; c) tentativi di distinzione. 2. La costruzione di una categoria: a) il dibattito degli anni trenta; b) il dibattito degli anni quaranta; c) le prospettive aperte da Hannah Arendt. 3. Alla ricerca di una tipologia: le analisi della scienza politica. 4. Ideologia al potere e ideocrazia. 5. Dall'ideologia al post-totalitarismo. Bibliografia.

1. La vicenda di un termine e di un concetto

Con l'emergere, nel XX secolo, dei regimi comunista, fascista e nazista il lessico delle scienze storico-sociali si arricchisce di un termine nuovo: quello di 'totalitarismo'. L'assetto politico che alcuni paesi europei assumono nel periodo compreso tra i due conflitti mondiali come risposta estrema alla crisi delle liberal-democrazie trova una sua sedimentazione teorica nel concetto di totalitarismo. Nessuna nozione politica è stata così controversa. Da una parte essa ha suscitato entusiasmo, in quanto unica categoria adeguata a cogliere una realtà storica assolutamente inedita e a conferire un significato unitario al lato più oscuro del Novecento; dall'altra ha sollevato sdegno scientifico perché ritenuta un mero strumento di delegittimazione del comunismo. È quest'ultima obiezione che regolarmente ritorna a colpire il concetto di totalitarismo: esso non sarebbe il prodotto di una rigorosa elaborazione teorica, ma soltanto un'etichetta squalificante volta a sussumere sotto un unico genere esperienze politiche dai contenuti assolutamente incomparabili; non servirebbe, dunque, alla comprensione storica e politica, ma soltanto alla propaganda ideologica. Non a caso, secondo i suoi detrattori - non soltanto pensatori marxisti - il contesto d'origine del concetto sarebbe la scienza politica americana degli anni cinquanta, disposta a sacrificare la perizia intellettuale per servire la causa della 'guerra fredda' (v. Spiro, 1968; v. Barber e altri, 1969).

Alcune di queste critiche sono fondate, in quanto mettono in luce i limiti di certe tipologie politologiche, ingenuamente orientate verso un'acritica apologia delle democrazie liberali e convinte di aver elaborato un neutro criterio tassonomico per aggiornare la lista dei regimi

politici. È tuttavia necessario ricordare che il termine e il concetto affondano le loro radici in un periodo assai precedente l'epoca della contrapposizione Est-Ovest, e che alla loro genealogia non collaborano soltanto autori 'liberal-democratici'. La nozione di totalitarismo nasce sì, come si avrà modo di osservare, dalla militanza politica, ma non dalla lotta dell'Occidente contro 'l'Impero del Male'; assume certamente una valenza normativa, ma seguendo percorsi diversi, per nulla riducibili alla sola celebrazione dei valori liberal-democratici. Ancora oggi, tanto l'indagine storica e sociologica quanto i dibattiti teorico-politici e filosofici discutono la portata di tale nozione. Se non è mai riuscita a diventare soltanto un asettico strumento della scienza politica, è perché le questioni che solleva non sono solo classificatorie. Essa veicola molto di più della constatazione che in questo secolo ha visto la luce un regime nel quale il pluralismo politico e le istituzioni parlamentari sono soppressi.

a) Origine di un neologismo

Pare che sia stata l'Italia ad aver dato i natali alla nuova parola. L'aggettivo 'totalitario' sarebbe circolato già nei primi anni venti tra gli oppositori del regime fascista per indicare la preoccupante tendenza che il governo mussoliniano stava assumendo: la tendenza verso un dominio assoluto e incontrollato della vita politica e amministrativa. Le prime occorrenze del termine sono rinvenibili in alcuni articoli che Giovanni Amendola pubblica ne "Il Mondo" il 12 maggio e il 2 novembre 1923 per denunciare gli esiti nefasti, sia elettorali che politici, di un sistema pervaso di "spirito totalitario" (cfr. Petersen, in Funke, 1978; v. Gleason, 1995; v. Bongiovanni, 1997). Negli anni immediatamente successivi non sono molti coloro che sembrano cogliere la portata innovativa dell'aggettivo: tra questi Gramsci, preoccupato di spiegare, e non solo di condannare, la nuova realtà del partito totalitario, e con lui Piero Gobetti, Lelio Basso e Luigi Sturzo, i quali utilizzano il termine per sottolineare la tragica gravità degli avvenimenti di quegli anni (v. Ruocco e Scuccimarra, 1996). Si fa strada la consapevolezza che si è di fronte non semplicemente a un regime autoritario, ma a un nuovo modo di concepire lo Stato, la Nazione e il Partito che, attraverso un gioco di identificazioni reciproche, assolutizza e 'deifica' il potere e le sue azioni, sacrificando e opprimendo le libertà dei singoli. Con lo pseudonimo di Prometeo Filodemo, sulle pagine de "La rivoluzione liberale" del 2 gennaio 1925, Basso probabilmente inaugura

il sostantivo 'totalitarismo', scrivendo: "Il fascismo ha così posto tutti i suoi principî: soppressione di ogni contrasto per il bene superiore della Nazione identificata con lo Stato, il quale si identifica a sua volta con gli uomini che detengono il potere. Questo Stato è il Verbo, e il Capo è l'uomo mandato da Dio per salvare l'Italia; esso rappresenta l'Assoluto, l'Infallibile [...]. Una volta posti questi principî lo Stato può tutto" e per questo esso può diventare "interprete dell'unanime volere, del totalitarismo indistinto". Una svolta importante nella storia del termine è costituita dall'entusiastico uso che di esso fanno nel frattempo sia Mussolini sia i teorici del 'Nuovo Verbo'. Nel discorso tenuto dal Duce il 22 giugno del 1925 il fascismo viene esaltato come quel regime che persegue con fierezza la propria "feroce volontà totalitaria".

Da questo momento in poi l'apologetica di regime strappa il monopolio del termine e del concetto all'opposizione, e si impegna a conferire alla nuova concezione politica una propria dignità teorica. Giovanni Gentile, scrivendo nel 1928 The philosophical basis of fascism per "Foreign affairs", fissa in dottrina gli elementi totalitari del fascismo, al quale attribuisce prima di tutto un'ideologia statalista. Ma grazie alla traduzione inglese di Italia e fascismo di Sturzo, apparsa a Londra nel 1926, totalitarian e totalitarianism, usati in una pura accezione negativa, avevano già acquisito quella risonanza mondiale (v. Bongiovanni, 1997) che troverà la sua prima consacrazione accademica nella voce State dell'Encyclopaedia of the social sciences, redatta nel 1934 da George Sabine. A partire dagli anni trenta l'area semantica del termine e la sua validità categoriale si ampliano e si articolano sempre più superando i confini territoriali e concettuali dell'Italia fascista, paradossalmente un regime che negli anni cinquanta e sessanta non verrà annoverato tra i totalitarismi veri e propri.

b) Sovrapposizioni lessicali e semantiche: Stato totale, Stato autoritario e totalitarismo

Per quanto le discipline politiche si siano sforzate di mettere ordine nel dedalo di una terminologia che per decenni ha usato indistintamente Stato totale, Stato autoritario e totalitarismo, persistono ancora oggi i residui di quelle sovrapposizioni lessicali e concettuali che hanno caratterizzato non solo il dibattito storiografico, ma anche le autodefinizioni dei singoli regimi implicati. Così, se il fascismo pretende di essere totalitario, il bolscevismo e la sua versione stalinista rifiutano l'aggettivo per riservarlo

soltanto ai regimi di destra. Forse più sorprendente è che il nazismo, nonostante qualche lapsus iniziale, preferisca per lo più qualificarsi come autoritario. Ciò non significa che le elaborazioni teoriche che accompagnano l'ascesa al potere di Hitler non abbiano contribuito alla costruzione della categoria di totalitarismo.

Particolarmente rilevante è il dibattito tedesco degli anni trenta su Stato totale, Stato autoritario e totalitarismo (v. Faye, 1972; v. Galli, 1997) a cui prendono parte autori di provenienze diverse: dai circoli della 'rivoluzione conservatrice' - un punto di riferimento comune per i gruppi di destra tra il 1921 e il 1934 - alla cauta opposizione di un liberalismo conservatore, fino ad alcune posizioni marxiste 'eterodosse' della Scuola di Francoforte. Il punto di partenza delle riflessioni teoriche sul totaler Staat è senz'altro il saggio di Ernst Jünger su La mobilitazione totale (1930) in cui vengono definiti i tratti che denoteranno la nuova figura dello 'Stato totale', termine peraltro mai esplicitamente utilizzato dall'autore. La "mobilitazione totale" caratterizza secondo Jünger la condizione contemporanea della politica, sulla cui scena è riapparso il "conflitto originario", riattivato dall'irruzione delle masse e dallo scatenamento della tecnica. Tutto ciò segna la fine delle modalità tradizionali con cui è stata condotta la politica: dalle sue rassicuranti distinzioni tra Stato e società alle sue istituzioni rappresentative. Sarà Carl Schmitt a dare una sistemazione scientifica e propriamente politica al radicalismo filosofico e letterario di Jünger. Ne Il custode della costituzione (1931) viene inaugurata la tematica dello 'Stato totale', locuzione che esprime la crisi radicale dello Stato sovrano tradizionale, che rischia di scomparire sotto il peso dell'invadenza della società, coi suoi partiti e i suoi interessi particolari. La sfera politica non è più distinguibile e autonoma da quella sociale, e il potere sovrano si trasforma in pura amministrazione tecnico-economico-burocratica.

Lo Stato è totale, ma "per debolezza": ormai preda degli interessi privati, esso è incapace di produrre unità politica e decisione efficace. Il problema di Schmitt, per il momento, è soltanto quello di individuare il luogo d'imputazione della decisione politica in grado di frenare la disgregazione. Lo Stato totale "per intensità", che Schmitt tra il 1931 e il 1933 propone di opporre allo "Stato totale per debolezza", è una forma estrema di governo, ma non totalitaria. Così come non sono totalitari altri due emblematici tentativi per porre rimedio alla totale compenetrazione di Stato e società: quello compiuto da Ziegler con il suo Stato autoritario o Stato totale del 1932 e quello fatto da Leibholz in La dissoluzione della

democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritario, del 1933. Nonostante le differenze tra le rispettive posizioni di partenza, da entrambi gli autori lo 'Stato autoritario' è invocato per ridare dignità e autonomia alla sfera politica e per riorganizzare l'apparato statale in termini di responsabilità decisionale. Il nazismo fece propri alcuni elementi di quel dibattito su 'Stato totale' e 'Stato autoritario', dalla critica al liberalismo e al parlamentarismo all'enfasi posta sulle nozioni di totalità e autorità, per farli interagire con la celebrazione della 'comunità di popolo' e del ruolo del capo. Nelle utilizzazioni dei primi anni trenta degli aggettivi 'totale' e 'autoritario' da parte di Ziegler, Leibholz e Schmitt, sono ancora assenti quei contenuti che caratterizzeranno invece la pratica e le teorizzazioni del nazismo. Ciò non significa sollevare dalle proprie responsabilità un novero di pensatori che contribuì a creare un clima politico certo non ostile al nazismo e ostacolò una vera e propria resistenza intellettuale all'hitlerismo (v. Galli, 1997), ma soltanto precisare che questi termini, almeno fino alla presa del potere di Hitler, non erano sinonimi di totalitarismo.

Le sovrapposizioni tra i termini e le nozioni si intensificano a partire dall'assalto nazista al potere. Nel novembre del 1933 Göbbels definisce l'avvento del nazionalsocialismo "una rivoluzione totale" che ha come obbiettivo "uno Stato totalitario che abbracci ogni sfera della vita pubblica e la trasformi alla base" al fine di "modificare completamente i rapporti degli uomini tra di loro, con lo Stato e con i problemi dell'esistenza". Anche Hitler nei suoi discorsi del 1933 utilizza, accanto ad autoritario, gli aggettivi totale e totalitario (v. Neumann, 1942, p. 65). Seppure per poco tempo - in pochi anni total e totalitär quasi scompariranno - l'uso indistinto dei tre termini da parte del regime e dei suoi ideologi si riflette tanto sulle teorie filonaziste quanto su quelle dell'opposizione. Carl Schmitt, per esempio, negli scritti che vanno dal 1933 al 1937 (fondamentale è il saggio Weiterentwicklung des totalen Staats in Deutschland del 1933) imprime una svolta al significato della locuzione 'Stato totale' da lui precedentemente coniata. Ora, il totaler Staat, per combattere con efficacia la "totalità per debolezza" dello Stato pluralistico preda dei partiti, deve riconoscere al capo una legittimità politica che gli deriva dall'essere in rapporto con una comunità di popolo 'razzialmente' omogenea. Allo stesso modo, Der totaler Staat di Forsthoff, l'allievo di Schmitt proveniente dalla 'rivoluzione conservatrice' che si avvicinò immediatamente al nazismo, individua soltanto nella dimensione dell'"unità di popolo" la possibilità per la politica di diventare totale e concreta.

Insomma, seppur lontane da quella che diventerà la delirante progettualità della propaganda di regime, queste valorizzazioni della totalità non sono più soltanto strumenti critici e polemici, ma si fanno modelli per la rifondazione sostanzialistica e völkisch dei rapporti politici e sociali, in modo che l'identificazione di Stato, Movimento e Popolo sopprima la dimensione privata dell'esistenza. Anche nel fronte dell'opposizione si registrano analoghi mutamenti lessicali. Per esempio Leibholz, in un saggio del 1938, Il secolo XIX e lo Stato totalitario del presente, lascia cadere l'alternativa tra 'Stato totale' e 'Stato autoritario', in quanto quest'ultimo è ormai pervaso da logiche totalitarie, quali lo spirito antipluralistico, il livellamento omologante e l'eliminazione di ogni autonomia individuale. Totalitario, autoritario e totale sono aggettivi che qualificano un'unica minaccia: quella del comunismo sovietico e del nazismo.

La stessa indistinzione terminologica, per cui Leibholz parla di "Stati totalitari di massa a carattere gerarchico autoritario", si ritrova in moltissimi autori di origine tedesca. Alcuni esponenti della Scuola di Francoforte, da Marcuse ad Adorno, da Horkheimer a Kirchheimer, nel loro sforzo interpretativo del nazismo e del comunismo si riferiranno a questi regimi come a tipi di total-autoritärer Staat (v. Marcuse, 1934) o 'Stato autoritario' tout court (v. Horkheimer, 1942) ancora per molto tempo. Per quanto si faccia strada una concettualizzazione che prelude e progressivamente corrisponde alla più matura categoria di totalitarismo, nell'orizzonte culturale tedesco l'aggettivo totalitär diventa una parola chiave della critica al nazismo solo molto tardi. Perché l'uso distinto dei termini divenga operativo si dovranno aspettare gli anni cinquanta, con la comparsa delle cosiddette 'teorie classiche del totalitarismo' e la successiva sistematizzazione della scienza politica.

c) Tentativi di distinzione

Solo a partire dalla fine degli anni cinquanta la politologia, soprattutto di scuola anglosassone, si preoccupa di fare ordine in una letteratura che spesso utilizza indifferentemente locuzioni quali regimi dittatoriali, regimi autoritari, regimi tirannici e regimi totalitari. Seppure quasi sempre troppo schematiche, queste distinzioni servono a circoscrivere, per approssimazione, il primo plesso di questioni che ineriscono alla nozione di totalitarismo. Solitamente queste definizioni partono dall'assunto di una contrapposizione

netta tra 'democrazie competitive' e 'sistemi monocratici' e di una profonda divergenza, all'interno di questi ultimi, tra regimi autoritari e regimi totalitari. La prima caratteristica generale dei sistemi autoritari è la loro residuale struttura pluralistica, a differenza dei totalitarismi segnati invece da un monismo assoluto (v. Almond, 1956; v. Huntington e Moore, 1970). Come sostiene Linz (v., 1975) in una definizione che verrà largamente condivisa, i regimi autoritari sono "sistemi a pluralismo limitato la cui classe politica non rende conto del proprio operato". Pur centralizzando fortemente il potere, uno Stato autoritario non riesce, e forse non vuole, giungere sino all'annientamento di tutti i gruppi sociali e politici concorrenti. A fianco di uno Stato che monopolizza autorità e amministrazione sopravvivono pertanto elementi di "una società legalmente riconosciuta" (v. Stawar, 1961).

Di contro, il totalitarismo è mosso dalla volontà di far scomparire ogni forma di pluralismo reale e legale annettendosi un potere sulla società che non conosce limitazione alcuna. Se l'autoritarismo è per certi versi un tentativo di soluzione forte della crisi dello Stato, il totalitarismo si nutre di quella crisi portandola fino alle estreme conseguenze. Questo significa che, per quanto arbitrario un regime autoritario possa sembrare, rimane comunque vincolato al valore dell'ordine e della sovranità statale, e riconosce, anzi rafforza, il ruolo simbolico-rappresentativo dello Stato; mentre, qualunque sia la retorica impiegata da un sistema totalitario, esso si serve dell'apparato statale come di un mero organo funzionale, svuotandolo della sua prerogativa sovrana e accostandogli - in realtà contrapponendogli - il movimento prima e il partito poi, ai quali soltanto viene attribuita la vocazione di rappresentare l'intero (v. Fisichella, 1987). Se è vero che quasi sempre anche l'autoritarismo è caratterizzato dal monopartitismo, in questo caso però il partito unico rimane in posizione subordinata, e non alternativa o conflittuale, nei confronti del potere statale (v. Bracher, 1984). Non è un caso allora che in Mein Kampf ricorra spesso una retorica ostile e sprezzante nei confronti della Staatsgläubigkeit tedesca.

Ma cosa consente a un sistema totalitario di realizzare una fusione così riuscita tra sfera politica, sfera sociale e sfera privata, tanto da poter far sopravvivere lo Stato come mera facciata? Il totalitarismo non si limita a ottenere l'obbedienza; a differenza dell'autoritarismo non si accontenta di poter agire indisturbato tra il silenzio dei 'sudditi'. Esso vuole invece legittimarsi tramite il consenso delle masse. Il partito e le sue ramificazioni penetrano

capillarmente nella società per ottenere la costante mobilitazione dei cittadini, affinché aderiscano integralmente alla visione del mondo assunta dal regime, la quale giustifica ogni tipo di comportamento politico. Dove l'autoritarismo tende a conservare i valori e le gerarchie tradizionali, facendoli accettare con la forza anche ai dissidenti, il totalitarismo vuole e per certi versi deve realizzare una rivoluzione di tutti i valori e rapporti sociali, introducendo un nuovo sistema normativo e ideologico in grado di coagulare il maggior numero possibile di aderenti.

Affinché il totalitarismo riesca ad affermarsi, deve quindi mobilitare dall'alto l'adesione, la partecipazione e la convinzione dei cittadini. A questo scopo occorre una propaganda ideologica che faccia presa sulle masse. Da qui, Linz propone di distinguere tra 'ideologia', di cui i totalitarismi si fanno portatori, e 'mentalità', a cui si attengono i regimi autoritari. La prima è un sistema articolato e coerente, elaborato da intellettuali o pseudointellettuali, in grado di entusiasmare e compattare la popolazione così come di creare l'identificazione tra il capo e le masse; la seconda è un modo di pensare fondato più su elementi emotivi, spesso incoerenti, che su concatenazioni logiche e razionali. Come forma di dominio, pertanto, il totalitarismo è legato alla diffusione di una nuova ideologia che si pretende rivoluzionaria e in rottura col passato, mentre l'autoritarismo è sostanzialmente conservatore. Se la prospettiva autoritaria è quella di una gestione controllata degli equilibri sociali, il totalitarismo, invece, immette una potente carica sovversiva, non solo per quanto riguarda la compagine istituzionale (il dualismo Stato e partito), ma anche imponendosi e promuovendo un nuovo sistema di valori (v. Tucker, 1961). Nel dibattito rientra infine la discussione su quali esperienze storiche possano essere definite totalitarie: anche se suscitando non poche polemiche, molti interpreti hanno annoverato l'Italia fascista, così come il Portogallo di Salazar, la Spagna di Franco e molti governi latino-americani tra i regimi autoritari. Regimi totalitari sono stati considerati invece lo stalinismo, il nazionalsocialismo e, per alcuni aspetti, la Cina della rivoluzione culturale.

Da quanto si è detto si può dunque arrivare a una prima generica anticipazione del significato di totalitarismo: un regime connesso a una società di massa, che cerca di annullare ogni possibile confine tra Stato, società ed esistenza privata; una modalità di gestione politica in cui un unico partito ha conquistato la struttura statale strappandole l'esclusivo monopolio del potere politico e della legittimazione. Ancorché radicalmente

antipluralistico e tendenzialmente monistico, il regime totalitario non è né statico né monolitico: non mira a una conservazione e a un rafforzamento dell'ordine, né rappresenta una modalità estrema e reazionaria di governo, ma veicola dinamiche rivoluzionarie, tanto ideologiche quanto istituzionali.

2. La costruzione di una categoria

a) Il dibattito degli anni trenta

Numerosi storici osservano che le distinzioni politologiche volte a circoscrivere la specificità del fenomeno totalitario utilizzano criteri elaborati a priori e applicati solo successivamente a una realtà a essi recalcitrante. In verità molti dei contenuti compresi nella categoria di totalitarismo sono stati elaborati assai prima che la scienza politica mettesse a punto il suo 'tipo ideale'. Lungi dall'essere soltanto il frutto di un'esigenza sistematica e classificatoria, alcuni tratti distintivi delle teorie del totalitarismo sono stati il prodotto di una riflessione segnata dall'esperienza storica. Già nei primi anni trenta, ancora ignari delle esigenze propagandistiche della futura 'guerra fredda', autori di diversa provenienza intellettuale seppero trasformare i loro drammi personali e storici in un prezioso patrimonio di riflessione. In questo periodo Parigi divenne il laboratorio teorico e politico in cui si andò forgiando una prima fisionomia del concetto. In un clima anticonformista e di grande svolta culturale, in cui a differenza di quanto andava accadendo in Germania non si reagiva alla crisi invocando la rivitalizzazione di tematiche tradizionaliste e autoritarie, presero vita quelle interpretazioni del fascismo e del comunismo che, messe a punto già verso la fine degli anni quaranta, costituiranno il quadro di riferimento di tutte le teorizzazioni successive.

Un decisivo contributo all'elaborazione storico-politica della categoria fu dato dal dibattito sulla natura sociale dell'URSS: da Kautsky a Hilferding, da Rosenberg a Wittfogel (v. Salvadori, 1981; v. Bongiovanni, 1995). Primo presupposto, tanto fondamentale quanto dimenticato, della nascita del concetto è senza dubbio il nucleo di riflessioni lasciato in eredità da Trockij: un'eredità che, ripensata radicalmente, costituì il punto di partenza delle

successive concettualizzazioni. Il problema della distorsione profonda operata da Stalin nei rapporti tra struttura e sovrastruttura; la degenerazione dello strapotere di una burocrazia che diventa una 'casta' incontrollata e separata da quelle masse su cui esercita un dominio totale; l'interpretazione dello stalinismo come forma di bonapartismo: sono tutte questioni che vennero fatte proprie dalla diaspora trockijsta. Ma se l'autore de La rivoluzione tradita, e con lui anche altri critici di sinistra dello stalinismo, stentarono a negare all'Unione Sovietica, nonostante le aberrazioni staliniane, il carattere socialista impresso dalla Rivoluzione bolscevica, i 'trockijsti eretici' metteranno in discussione proprio tale assunto, sconfinando nel riconoscimento dell'autonomia del politico e dando corpo, attraverso questa ammissione, alla categoria del totalitarismo.

Con Victor Serge si registra forse per la prima volta l'applicazione dell'aggettivo totalitario all'Unione Sovietica; questa viene al contempo definita, già nel 1933, un regime 'socialista', 'castocratico', 'burocratico' e, soprattutto, 'totalitario'. (cfr. Tutto è messo in questione, 1° febbraio 1933, in Serge, 1979). La Russia di Stalin è totalitaria non semplicemente perché è un regime monopartitico, ma perché monopolizza in un unico centro, costituito da una casta autonoma di burocrati, il potere politico, quello economico e quello culturale. È da ricordare che sulla scia di Serge, grazie anche a Bruno Rizzi (v., 1939) e James Burnham (v., 1941) nonché alla Scuola di Francoforte, si avvieranno quelle letture che qualificano il totalitarismo, non solo sovietico, come un 'collettivismo burocratico'. Né socialista né capitalista, esso rappresenterebbe una forma inedita di tirannia, cifra del nuovo destino che incombe su un mondo dominato dalla 'burocratizzazione' e dalla ratio strumentale sempre più fine a se stessa. L'altro grande protagonista di questa prima stagione militante di critica ed elaborazione del 'totalitarismo' è Boris Souvarine, fondatore di quella "Critique sociale" che tanto contribuirà alla decostruzione del marxismo ortodosso. Per lui lo stalinismo non è solo 'l'esperienza assoluta' alla quale raffrontare ogni altro fenomeno storico, ma anche l'occasione per riflettere in generale sulla novità rappresentata dai regimi totalitari. Dal 1925 al 1939, anni in cui passerà da una presa di distanza critica dal comunismo alla rottura vera e propria, i suoi scritti affrontano questioni che scuoteranno l'opinione pubblica solo nei decenni successivi. (v. Souvarine, 1985). In essi si trova una delle prime considerazioni sulle analogie strutturali tra 'fascismi' e comunismo, due forme di "État totalitaire" che, seppur partendo da presupposti ideologici differenti, giungono a risultati molto simili: uno Stato oppressivo e accentratore che fa leva su personalità forti, come il "romantico

patologico" Hitler e il "cinico stratega" Stalin, e che toglie autonomia a ogni istanza sociale e individuale.

Al progressivo allontanamento di Souvarine dalla filosofia della storia marxista, con la sua volontà di "negare i duri fatti", si accompagna un'indagine sempre più teorica e sempre meno storica del totalitarismo, che vede prevalere in esso una visione del mondo manichea, basata sulla radicale distinzione tra un bene e un male assoluti. Consapevoli dell'impotenza del metodo della dialettica marxista per spiegare i regimi del Novecento e attenti tanto alle dinamiche propriamente politiche quanto alla dimensione ideologica dei regimi fascisti e comunisti, sono anche gli altri 'pionieri' francesi del concetto: Aron, Bataille, Monnerot e per certi versi Mounier. Sollecitato dall'opera scritta nel 1936 da Halévy (v., 1938), Aron mise a punto già prima del 1940 i lineamenti di una critica al totalitarismo che rimangono punti di riferimento non solo per il suo pensiero successivo, ma per tutta la riflessione liberale sull'argomento.

L'assunto di partenza è che nelle scienze sociali e filosofiche manca un chiaro concetto di totalitarismo, rispetto al quale, secondo Aron, si rendono necessarie quattro strategie:

a) la critica alla filosofia della storia deterministica e teleologica, che negando un significato autonomo agli avvenimenti misconosce la novità dei regimi totalitari;

b) la relativizzazione del primato della sfera economica a favore della centralità della sfera politica;

c) il riconoscimento del momento rivoluzionario che oppone il totalitarismo alla democrazia, caratterizzata, invece, da un'istanza conservatrice;

d) un'indagine sulle ideologie totalitarie in relazione al processo di secolarizzazione.

I sistemi totalitari non si accontentano di annullare la distinzione tra Stato e società e di affossare ogni tipo di pluralismo, ma si organizzano intorno a ideologie che, come le dottrine religiose, offrono un orizzonte salvifico temporalmente differito, realizzabile tuttavia grazie al regime instaurato. Il partito assume pertanto il ruolo di anticipazione della comunità futura, abitata dall'umanità redenta. I sistemi totalitari riescono così, in nome della lotta tra bene e male, a far accettare l'oppressione più violenta e i crimini più efferati. A

differenza delle religioni tradizionali, tuttavia, le 'religioni secolari' non si limitano al foro interno, ma mirano a indirizzare i comportamenti politici collettivi (v. Aron, 1944). Per Aron ogni promessa di conciliazione tra verità e storia, dialettica o 'religiosa' che sia, rimane una mistificazione contro cui combattere.

Come Souvarine per la sinistra eterodossa e Aron per la cultura liberale, George Bataille è a sua volta il capostipite di un importante filone interpretativo. Inaugura infatti quella linea di lettura filosofica che costituisce un capitolo importante della critica al totalitarismo. Negli anni trenta egli pubblica su "La critique sociale" alcuni significativi articoli in cui mette sotto accusa le letture economicistiche e deterministiche dell'État totalitaire (cfr. Le problème de l'État e La structure psycologique du fascisme, rispettivamente 9 e 10 novembre 1933, in Bataille, 1970). I temi che caratterizzano l'opera batailliana, il Sacro, il Potere, i Miti, insomma l''eterogeneo' - tutto ciò che non si riduce alla razionalità funzionale dell''omogeneo' -, assumono rilievo proprio dal tentativo del filosofo francese di capire il fascismo, il nazismo e lo stalinismo rompendo con gli schemi delle spiegazioni dialettiche. Come sarà più tardi anche per Jules Monnerot (v., 1949), secondo Bataille il totalitarismo deve il proprio successo al vuoto lasciato dal razionalismo moderno e dalle sue creazioni. Le democrazie capitalistico-borghesi, regolate sulla razionalizzazione del ciclo di produzione, acquisizione e consumo, non rispondono alle domande relative all''eterogeneo'. Se si vuole combattere il totalitarismo si deve riconoscere che la sovranità politica dei fascismi e del comunismo staliniano fa leva sul bisogno del Mitico, dell'Affettivo, della Comunità, sul fascino della Violenza; esercita, insomma, attraverso un'abile utilizzazione dell'eterogeneo, una grande forza d'attrazione sulle masse. Anche se in realtà - queste le conclusioni a cui giunge Bataille - né il fascismo né il comunismo danno autentico spazio all''eterogeneo', finendo per negarne totalmente il potenziale liberatorio.

Il fascismo, col suo culto della potenza dello Stato, e il comunismo, col suo utopismo sentimentale che nega il ruolo del 'politico' e del 'religioso', non fanno altro che portare a un compimento radicale la razionalità della democrazia borghese. Di tutt'altro stile è la critica cattolica al totalitarismo introdotta, negli stessi anni, da Emmanuel Mounier, che nel 1932 fonda "Esprit", la rivista che si incaricherà di mediare tra le diverse correnti intellettuali facendole incontrare proprio nella loro comune istanza antitotalitaria. Partendo da un "personalismo comunitario", Mounier tenta di rilanciare il primato dello spirituale, dal cui

oblio sarebbe nata la "malattia totalitaria". Una malattia che colpisce tanto il fascismo e il nazismo, i quali professano una nichilistica idolatria del biologico, quanto il comunismo staliniano, che inverando gli ideali della filosofia marxista nega la persona ed esalta soltanto la collettività.

b) Il dibattito degli anni quaranta

Nonostante le definizioni e le ipotesi ancora molto generiche, il concetto di totalitarismo andava assumendo quelle configurazioni che verranno confermate e rafforzate nei decenni successivi. I temi emersi in questi anni di elaborazione 'a caldo' costituiscono le fondamenta su cui si edificherà l'intera struttura della categoria. Un dibattito, questo degli anni trenta, la cui centralità è stata spesso sottovalutata dall'opinione diffusa che fa risalire agli anni cinquanta la nascita del concetto. Si dimentica così parimenti un'altra stagione decisiva, precedente a quella della scienza politica americana, rappresentata da alcune opere chiave degli anni quaranta che ampliano ulteriormente lo spettro concettuale del totalitarismo.

Se negli anni trenta la realtà presa in esame era soprattutto lo stalinismo, ora, grazie al contributo di autori ebrei tedeschi emigrati negli Stati Uniti, l'indagine si focalizza maggiormente sul nazionalsocialismo. Le analisi si fanno più specialistiche e settoriali, la terminologia trova una sua codificazione precisa, mentre diventa sempre più radicata la consapevolezza di come i regimi totalitari segnino una rottura della tradizione politica occidentale e non siano affatto riconducibili a un tipo estremo di statualità forte né a una riedizione particolarmente efferata di tirannie già conosciute nel passato. I lavori che maggiormente contribuiscono a decostruire l'immagine del totalitarismo come ordine statuale monolitico dove tutto è rigorosamente stabilito dall'alto sono quelli di Ernst Fraenkel, Franz Neumann e Sigmund Neumann. Nel suo The dual State, del 1941, Fraenkel analizza la struttura politico-giuridica della Germania nazista individuando in quel regime la compresenza di due ordinamenti e di due logiche statali concorrenti. Accanto a uno 'Stato normativo', che funziona secondo una normale attività legislativa, convive una logica statale del tutto arbitraria, rispondente a un mutevole e onnipotente Führerprinzip che utilizza sistematicamente il terrore anche per infrangere le stesse leggi emanate dallo Stato 'di diritto'. Il totalitarismo nazista viene presentato come 'disordine policentrico' anche da Franz

Neumann (v., 1942). Behemoth - simbolo già per Hobbes della guerra civile - è il mostro totalitario che rimane paradossalmente in vita nutrendosi del conflitto che si viene a creare tra i vari centri di potere - partito, burocrazia, esercito, grande industria - i quali si moltiplicano e si sovrappongono lasciando come unico arbitro il Führer.

Come il totalitarismo implichi un movimento costante fine a se stesso, che trascina in un vortice individui, gruppi e istituzioni, è messo in luce anche dal lavoro di Sigmund Neumann del 1942, dall'emblematico titolo Permanent revolution. Se la guerra è l'origine dei regimi totalitari, essa ne è anche il motore necessario. Primo scopo di tali regimi è pertanto quello di rendere perpetua una rivoluzione del tutto artificiosa, pena l'arresto del loro funzionamento. Attori malleabili e passivi di queste rivoluzioni sono le masse, il nuovo soggetto politico che irrompe sulla scena tra le due guerre mondiali, ma la cui ascesa era iniziata alla fine del XIX secolo. Molti sono gli studiosi - da Mannheim a Ortega y Gasset - che, già a partire dal decennio precedente, individuano nella nuova configurazione sociale, che vede il tramonto delle tradizionali distinzioni di classe, il terreno di coltura delle 'nuove tirannie del secolo'. In questa prospettiva il totalitarismo diventa l'espressione estrema di una tendenza epocale alla dissoluzione di ogni tipo di solidarietà sociale, dei legami di gruppo e di classe, la cui conseguente atomizzazione rende gli individui disponibili all'indottrinamento e alla manipolazione (v. Lederer, 1940). Soltanto da un tessuto sociale disgregato può emergere quell''uomo-massa' disposto alla più insensata delle 'servitù volontarie'.

Per comprendere questo nuovo fenomeno che veicola un'adesione entusiasta a ideologie totalizzanti vengono impiegate analisi sociologiche e categorie psicologiche. Sono visti come fattori determinanti "l'impoverimento psichico" e "il risentimento sociale" di una piccola borghesia in crisi d'identità, schiacciata dal duplice peso del potere della grande borghesia, da una parte, e del proletariato industriale dall'altra (v. Lasswell, 1935); è ritenuta responsabile una repressione sessuale che produce personalità deboli e impotenti (v. Reich, 1933); viene individuata una "sindrome autoritaria", preparata da una struttura familiare, quella della famiglia tipica tedesca, imbevuta di servilismo e autoritarismo (v. Horkheimer e altri, 1936) e, ancora, si chiama in causa la fuga dall'insopportabile peso di una libertà vissuta come dissolvimento di qualsiasi vincolo (v. Fromm, 1942).

Accanto a questo, si consolida anche un approccio che delle ideologie totalitarie ricerca le

radici intellettuali, partendo dal presupposto che il totalitarismo porti allo scoperto molti dei fantasmi che la nostra cultura occidentale, soprattutto nella modernità, ha generato. L'ideologia totalitaria viene così vista come quella 'rivoluzione' che, attraverso la distruzione di tutte le norme e i valori tradizionali, porta a compimento il nichilismo moderno (v. Rauschning, 1938); è interpretata come la deriva immanentistica del progressivo oblio della trascendenza (v. Voegelin, 1938) o, ancora, come lo spettro, diventato finalmente reale, che si è aggirato nel mondo occidentale da quando il socialismo e i suoi vari travestimenti hanno iniziato a soffocare i principî della libertà, sopravvissuti soltanto grazie alla libertà economica (v. Hayek, 1944). Insomma, tutti gli elementi strutturali della 'costellazione totalitaria' sono ora oggetto di indagine. Ciò che ancora manca è un'analisi che sappia metterli in connessione tra loro in una grande sintesi concettuale.

c) Le prospettive aperte da Hannah Arendt

The origins of totalitarianism, di Hannah Arendt, pubblicato per la prima volta nel 1951, è unanimemente considerato l'opera che elabora una teoria del totalitarismo destinata ad assumere valore paradigmatico: il lavoro da cui nessun tipo di riflessione, di qualsiasi ambito disciplinare, può prescindere. Se da un lato il libro di Hannah Arendt rappresenta un punto di partenza per tutta la riflessione sull'argomento, da un altro esso costituisce anche un punto d'arrivo. Il merito più evidente dell'opera consiste nel considerare il fenomeno totalitario nel suo significato generale, non soltanto nelle sue implicazioni storiche e politiche, ma anche in quelle culturali e filosofiche. Convinzione dell'autrice è che il totalitarismo per un verso rappresenta il luogo di cristallizzazione delle contraddizioni dell'epoca moderna, per l'altro segna però la comparsa, nella storia occidentale, di qualcosa di radicalmente nuovo e impensato. Per comprenderlo, risultano così inutilizzabili le categorie tradizionali della politica, del diritto, dell'etica e della filosofia. Ciò che avviene con e nei regimi totalitari non può venir descritto in termini di semplice oppressione, di tirannide, di illegalità, di immoralità o di nichilismo realizzato, ma richiede una spiegazione altrettanto 'innovativa'. In linea con questi assunti, più che ricercare le cause che hanno linearmente prodotto il nazismo e lo stalinismo - i casi storici di totalitarismo compiuto - l'autrice indaga le dinamiche che ne hanno per così dire facilitato la realizzazione.

Il libro, che si articola in tre sezioni dedicate rispettivamente a L'antisemitismo, L'imperialismo e Il totalitarismo, prende in esame i seguenti nodi storico-concettuali: il fallimento degli Stati nazionali e della loro promessa di coniugare cittadinanza e universalità dei diritti umani; l'illimitato desiderio espansionistico dell'imperialismo, che oltre a concorrere alla formazione di una mentalità dominatrice insegna all'Europa i metodi illegali e arbitrari messi a punto nelle colonie; la massificazione della società, che trasforma i membri delle classi in atomi impotenti e isolati; la comparsa di apolidi, in seguito alle diverse crisi prodotte dalla prima guerra mondiale; il razzismo - in primo luogo, appunto, l'antisemitismo -, che porta con sé il fardello di credenze legate al sangue e al suolo; l'elaborazione di ideologie che pretendono di procedere in accordo con le eterne leggi della Natura e della Storia. E infine, quando i regimi sono già all'opera, l'uso della propaganda e del terrore, per mantenere il funzionamento totalitario in continuo movimento. Di per sé nessuno degli elementi indicati è totalitario. Soltanto se per diverse e avverse circostanze si coniugano l'uno con l'altro danno luogo a quell'inaudita novità rappresentata tanto dal nazismo quanto dallo stalinismo. Sarebbe pertanto un errore ritenere che tali regimi siano soltanto l'ultima figura, ancorché esasperata e irrigidita, della costruzione statuale moderna.

Lungi dal presentare una struttura monolitica, l'apparato istituzionale e legale totalitario deve rimanere estremamente duttile e mobile, per permettersi la più assoluta discrezionalità. Per questo gli uffici vengono moltiplicati, le giurisdizioni sono tra loro sovrapposte e i centri di potere continuamente spostati. Soltanto il capo, assieme a una cerchia ristrettissima di collaboratori, tiene nelle sue mani gli ingranaggi effettivi della macchina totalitaria, che non viene affatto messa in moto per servire interessi di parte. La Arendt non si stanca di ripetere che per questi regimi le considerazioni utilitaristiche sono inessenziali, poiché ciò a cui essi mirano è assai più ambizioso e smisurato: modificare la realtà per ricrearla secondo gli assunti dell'ideologia. Da qui la differenza tra i veri e propri regimi totalitari, quali il nazismo e lo stalinismo, e i regimi autoritari, quale il fascismo. Questi ultimi si servono ancora dei metodi tradizionali di potere che, per quanto oppressivi, mirano soltanto all'obbedienza e all'eliminazione degli oppositori. Quanto le dinamiche totalitarie eccedano ogni criterio tradizionale di dominio è dimostrato per lei dal fatto che la polizia segreta entra davvero in azione soltanto quando, una volta liquidata la reale opposizione, si passa a eliminare il cosiddetto 'nemico oggettivo': colui che non ha intenzione di opporsi al regime, ma che è avversario per definizione ideologica. Tale procedimento serve principalmente a

tenere in funzione il terrore, vero motore di un regime che raggiunge il proprio culmine nel momento in cui viene elaborata la categoria di 'nemico possibile', vale a dire quando le vittime vengono scelte in modo del tutto casuale e arbitrario.

Cuore del funzionamento totalitario è il campo di sterminio, interpretato dalla Arendt come il 'laboratorio' in cui si vuole sperimentare l'assunto secondo cui 'tutto è possibile'. Il lager, insomma, sarebbe l'epitome del totalitarismo, la sua verità ultima, poiché è il luogo in cui si mette in opera la modificazione della realtà umana. In altre parole, l'universo concentrazionario serve a dimostrare che l'essere umano, annientato prima come persona giuridica, poi come persona morale, e infine come individualità unica, è riconducibile a un fascio di reazioni animali che cancellano ogni traccia di libertà e spontaneità. Schematizzati drasticamente, sono questi gli elementi principali della tesi arendtiana, a cui da più parti venne mossa l'accusa di asserire, più che spiegare, l'analogia strutturale tra nazismo e stalinismo, e di tracciare connessioni più 'metafisiche' che fattuali, di articolare una trama più filosofica che basata su riscontri empirici (v. Aron, 1954). Un'accusa, questa, che agli occhi dei critici trovò conferma nel 1958, con la pubblicazione della seconda edizione dell'opera che comprendeva un nuovo capitolo Ideology and terror: a novel form of government (v. Arendt, 1958²; tr. it., pp. 630-656). In queste pagine, effettivamente, è facile ravvisare una sorta di 'metafisica' del totalitarismo, non riconducibile al semplice intrecciarsi dei fenomeni storici analizzati nel corso dell'opera. Quella che Hannah Arendt non esita a chiamare "la vera natura del totalitarismo" sembra infatti corrispondere a un'esplosiva combinazione di determinismo e costruttivismo razionalistico. La volontaristica asserzione per cui tutto è possibile, anche trasformare "la condizione umana", si farebbe forte del richiamo alle irresistibili e inarrestabili leggi della Natura e della Storia, e si invererebbe nel tentativo di generare, per la prima volta, una nuova natura dell'uomo. Grazie al deserto prodotto dal terrore, da una parte, e alla ferrea logica deduttiva dell'ideologia, dall'altra, il totalitarismo riesce in ciò che per la metafisica era rimasto sempre e soltanto un sogno, un'ipostasi del pensiero: la realizzazione di un'unica Umanità, indistinguibile nei suoi molteplici appartenenti. Nei campi di concentramento gli esseri umani ridotti a esemplari seriali di una stessa specie animale perdono completamente quell'unicità e quella differenza che sono la conseguenza del fatto che "non l'uomo, ma gli uomini abitano la terra". "Il totalitarismo sostituisce ai canali di comunicazione tra i singoli un vincolo di ferro, che li tiene così strettamente uniti da far sparire la loro pluralità in un

unico Uomo di dimensioni gigantesche" (ibid., p. 638). In questo senso, soltanto ai regimi totalitari riesce, paradossalmente, di eliminare il singolare per l'universale, le parti per il tutto. Sia che venga presupposta l'idea della società senza classi, sia che invece si faccia appello all'idea della razza superiore che deve dominare la terra, la dinamica del totalitarismo consiste nell'eliminare ciò che potrebbe contraddire e intralciare la realizzazione dell'assunto di partenza.

Ora, per quanto criticate, queste riflessioni sollevano interrogativi che ricorreranno durante l'intero dibattito sul totalitarismo nei decenni successivi. Partendo dalle tesi arendtiane, si svilupperanno due diversi approcci: uno volto soprattutto a elaborare una tipologia politica del potere totalitario, seguito purtroppo da tanta produzione accademica; l'altro, più teorico, interessato principalmente a cogliere l'aspetto ideologico della novità del totalitarismo. Se il primo approccio, denominato erroneamente 'fenomenologico', prende le distanze dagli aspetti filosofici dell'opera arendtiana per attenersi a quelli descrittivi del funzionamento del regime, il secondo, non meno impropriamente chiamato 'essenzialista' (v. Barber e altri, 1969), muove invece dalle considerazioni contenute in Ideology and terror, il capitolo più contestato in quanto incurante dei riscontri fattuali.

3. Alla ricerca di una tipologia: le analisi della scienza politica

Nel secondo dopoguerra si assiste alla compiuta delineazione del concetto di totalitarismo e alla sua generale diffusione, ma si verifica al contempo un suo uso indiscriminato che ne dilata i confini al limite del fraintendimento. La categoria subisce un'estensione tanto spaziale quanto temporale, per cui rischia di diventare totalitario ogni regime che non sia liberaldemocratico (v. Giovana, 1972; v. Finer, 1970): dalla Spagna di Franco al Giappone prima della riforma Meiji. Molti pensatori politici del passato vengono accusati di aver formulato idee totalitarie, e molti assetti istituzionali di epoche trascorse vengono considerati prossimi a quelli totalitari. Accanto alla Repubblica di Platone (v. Popper, 1945) vengono presentati come totalitari il Leviatano di Hobbes e la repubblica fondata sulla 'volontà generale' di Rousseau (v. Talmon, 1952). Una forte affinità coi regimi del XX secolo viene ritrovata nel dispotismo orientale delle antiche società idrauliche (v. Wittfogel,

1957), ma anche nella Russia degli zar, nell'India della dinastia Maurya, nella Cina dei Ch'in (v. Moore, 1958). Il germe totalitario era già in incubazione nell'Impero di Diocleziano (v. Neumann, 1957), nella Ginevra di Calvino (v. Moore, 1958), nelle prime dinastie egiziane e, ancora, nelle società inca (v. Walter, 1982).

Se il riconoscimento generale della categoria è ormai fuori discussione, questa sua indiscriminata applicazione a esperienze politiche ed elaborazioni intellettuali diverse rischia di farle perdere valore esplicativo. Tra gli obbiettivi della scienza politica vi è l'esigenza di riportare su binari scientifici tanto questa applicazione indiscriminata del concetto quanto le interpretazioni cosiddette 'essenzialistiche'. Ciò spingerà alcuni esponenti della politologia di ambito anglosassone all'esasperata ricerca di un 'modello totalitario', sulla base di un'analisi empirica e sostanzialmente quantitativa. Risponde a queste esigenze l'approccio politologico di C. Friedrich e Z. Brzeziński (v., 1956), i due autori che presentano quello che viene spesso ritenuto il primo organico tentativo di ricostruire un modello in grado di individuare l'unicità e la specificità della dominazione totalitaria.

Si è in presenza di un regime totalitario - un fenomeno possibile grazie allo sviluppo della tecnica e verificatosi solo nel Novecento - quando si ritrovano contemporaneamente sei elementi, riscontrati sia nel nazismo sia nel comunismo staliniano:

a) un'ideologia onnicomprensiva che promette la piena realizzazione dell'umanità;

b) un partito unico di massa, per lo più guidato da un capo, che controlla l'apparato statale e si sovrappone a esso;

c) un monopolio quasi totale degli strumenti della comunicazione di massa;

d) un monopolio quasi totale degli strumenti di coercizione e della violenza armata;

e) un terrore poliziesco esercitato attraverso la costrizione sia fisica sia psicologica, che si abbatte arbitrariamente su intere classi e gruppi della popolazione;

f) una direzione centralizzata dell'economia.

L'incontro tra questi fattori - sui quali gli autori torneranno ancora nel 1969 - dà luogo alla cosiddetta 'sindrome totalitaria' che rimarrà, nonostante le numerose critiche, un luogo di

confronto obbligato per la scienza politica successiva. L'influenza di Friedrich e Brzeziński si ritrova nei lavori di Aron (v., 1958), che riformula in maniera di poco modificata i fattori costitutivi della sindrome totalitaria. Tuttavia, a differenza dei due politologi americani, Aron è convinto che le idee ispiratrici così come gli obbiettivi delle ideologie comunista e nazista comportino un'incommensurabilità tra i due regimi: da una parte va valutato il fallimento di un ideale umanitario e razionalistico volto all'edificazione della 'società nuova', dall'altra va presa in considerazione semplicemente "la volontà propriamente demoniaca di costruire una pseudo-razza". Sia la 'sindrome' di Friedrich e Brzeziński sia le tipizzazioni di Aron verranno accusate di non essere modelli descrittivi. Da tale critica si avvia una fase di radicale messa in questione che porterà, per più di vent'anni, a divisioni e conflitti nella scienza politica (v. Tarchi, 1997).

Gli scettici nei confronti della validità del concetto diventano numerosi, divisi tra chi ritiene superata la stagione della costruzione idealtipica a fronte della scomparsa dei riferimenti storici concreti - nazismo e stalinismo (crf. Curtis, in Barber e altri, 1969) - e chi, più radicalmente, auspica la cancellazione del termine totalitarismo dal lessico delle scienze politiche e sociali, in quanto si è dimostrato o un vuoto formalismo valido per troppi tipi di regimi o una mera interpretazione filosofica dipendente dalle suggestioni ideologiche (v. Barber e altri, 1969). All'accanimento dei detrattori si affianca l'atteggiamento più moderato di coloro che difendono sostanzialmente la validità della costruzione concettuale, ma ne vogliono riprecisare i singoli contenuti. Sebbene nessun fattore della 'sindrome' esca indenne da questa operazione di revisione - in particolare, sono ridiscussi il ruolo del leader, della mobilitazione di massa e dell'ideologia - la volontà di questi autori è di non chiudere il dibattito, ma di riadattare il tipo ideale a una nuova realtà empirica e in base a una riveduta metodologia.

Certo, sostengono alcuni, il concetto ha subito forti distorsioni, ma rimane pur sempre l'unico strumento per descrivere un regime inedito, proprio della storia novecentesca (v. Shapiro, 1972; v. Unger, 1974; v. Linz, 1975; v. Stoppino, 1983²; v. Bracher, 1984; v. Fisichella, 1987). Se con Shapiro vengono ridisegnati i cinque cardini del regime - il capo, il soggiogamento dell'ordine legale, il controllo sulla morale privata, la mobilitazione permanente e la legittimazione di massa - è con Juan Linz che la comunità politologica non avversa al concetto compie un vero e proprio passo in avanti. La cautela di distinguere tra

modello e teoria, e l'ammissione di usare definizioni astratte solo come strumenti euristici fanno accettare la sua teoria tipologica, di cui si è parlato in precedenza, come criterio per distinguere il totalitarismo da altri regimi non democratici. Se si ricapitolano i punti fondamentali dei contributi più significativi di quella parte della scienza politica che, rielaborando le analisi di Hannah Arendt, ritiene necessario rivitalizzare il concetto di totalitarismo, si possono individuare i seguenti fattori costitutivi del fenomeno totalitario.

Si tratta innanzitutto di un regime del Novecento che affonda le proprie radici nella tarda modernità, in processi che non sono sufficienti perché si verifichi, ma che sono indispensabili per la sua comparsa. Il totalitarismo è messo in moto e tenuto in vita da un terrore che, a differenza della normale violenza politica, non mira a ottenere semplicemente la sottomissione. Se appare 'assurdo' e 'delirante' è perché non sembra rispondere a nessun tipo di necessità razionale, ma alla volontà di rendere superflue intere categorie di persone che con la loro semplice presenza disturbano il compimento del progetto totalitario (v. Maffesoli, 1979; v. Ferry e Pisier-Kouchner, 1985). Tale terrore si dimostra pertanto inscindibile dall'ideologia. Vero e proprio principio politico del regime, il progetto ideologico si pone l'obbiettivo di una destrutturazione radicale del presente e di una sua ricostruzione finalizzata all'edificazione della nuova storia, della nuova società e del nuovo uomo.

Nonostante le sue connotazioni totalizzanti e fortemente utopiche, l'ideologia, una volta al potere, non esita a mutare alcuni dei suoi contenuti a favore della propria efficacia come strumento di dominio. Quali allora le istituzioni e i dispositivi che si rendono necessari per assicurare questo passaggio dell'ideologia dalla potenza all'atto? Un ruolo determinante viene da tutti accordato alla polizia segreta, la quale espleta, tramite processi arbitrari e confessioni imposte, una funzione più terroristica che preventiva o repressiva. Ma il vero contributo originale dei fenomeni totalitari, il loro 'capolavoro di distruzione' è ravvisato nell'universo concentrazionario, programmato non come istituzione penale, ma come luogo di sospensione di ogni forma di diritto. Scopo dei campi, pertanto, non è né di prevenire né di punire crimini perpetrati nei confronti del regime, ma piuttosto quello di procedere al definitivo sradicamento del tessuto sociale, ottenuto tramite pratiche - dalla deportazione in massa allo spettacolo dell'insignificanza della vita e della morte altrui - volte all'annientamento dell'identità psicofisica individuale.

Se la vocazione monistica del totalitarismo corrisponde non soltanto alla volontà di tale regime di annettere la società, ma anche e soprattutto al desiderio di cambiare la totalità, in una maniera che non ha precedenti nella storia, si capisce allora perché la rivoluzione che tali regimi pretendono di attuare debba essere permanente. Se l'obbiettivo è rivoluzionare l'esistente, esso comporta uno sforzo immane verso un fine temporale costantemente differito. Ne consegue il primato del partito unico sull'apparato statale, rivendicato in nome della legittimazione ricevuta dalle masse e del suo ruolo di interprete dell'ideologia e delle leggi storiche. Per questi motivi, il regime totalitario fa convivere una preoccupazione formalistica per il rispetto del diritto positivo con una sostanziale negligenza della legge scritta. L'edificazione del 'nuovo ordine' implica pertanto la perpetuazione del disordine, nel quale si perde la nozione stessa di diritto. Le istanze monistiche di dominio totale si volgono in primo luogo contro ogni forma di pluralismo sociale. Ecco perché la società di massa si pone come fase di passaggio indispensabile al progetto totalitario.

Questa società sarebbe infatti caratterizzata, grazie alla quasi totale scomparsa di gruppi sociali intermedi, da relazioni dirette tra élite e non élite che producono una grande disponibilità alla mobilitazione dall'alto (v. Kornhauser, 1959). Anche quando viene fatto osservare (v. Ansart, 1985) che nella realtà il terrore totalitario raramente giunge alla completa distruzione di ogni forma di raggruppamento sociale e alla totale abolizione di differenziazioni, distinzioni e gerarchie sociali, non viene smentito uno dei capisaldi delle tipizzazioni politologiche: il venir meno della tradizionale distinzione tra Stato e società civile. Sempre infatti viene ammesso che le residuali articolazioni interne alla società sono del tutto funzionali al processo di integrazione totalitario. In questo senso rimane vero che la società livellata e aclassista corrisponde all'ideale totalitario; che per quanto il regime sia attraversato da conflitti e lotte politiche rimane radicalmente antipluralista, fermo nel tollerare come unica modalità di dinamica sociale quella che risponde all'appello della propaganda di regime. L'idea di un potere politico onnipresente, completamente assimilato alla società, pone la questione se lo sviluppo di tali sistemi non debba necessariamente culminare nel principio del capo. La questione è controversa, ma non è forse solo così, attraverso una società simbolicamente incorporata in un unico centro, il leader, che questo tipo di potere può annullare ogni forma di esistenza autonoma?

4. Ideologia al potere e ideocrazia

Dall'"ideocrazia" di Gurian (cfr., in Friedrich, 1954) alla "logocrazia" di Milosz (v., 1953), dalle "religioni secolari" di Aron (v., 1944) alle "religioni politiche" di Voegelin (v., 1938), dal "super-senso ideologico" di Arendt alla "mistica totalitaria" di Inkeles (cfr., in Friedrich, 1954), sono numerose le formule con cui si è voluto indicare che la vera novità del totalitarismo consiste nel fatto che per la prima volta nella storia un'idea, ispiratrice di un'ideologia, si è fatta prassi. Gli autori citati sono infatti all'origine di quel tipo di lettura del fenomeno totalitario caratterizzato, per una certa scienza politica, da un approccio 'essenzialistico'. Si tratta di interpretazioni molto spesso ardite, a volte persino arbitrarie, che muovono tutte da interrogativi radicali sul significato epocale delle esperienze totalitarie. Spesso contestate anche dagli storici, per comprenderle nella loro importanza bisogna tenere presente che tali letture ricercano una prospettiva generale di senso, in cui non di rado l'analisi del particolare passa in secondo piano. Se è vero però che l'indagine storica previene i rischi di un possibile 'essenzialismo', la teoria filosofica avverte i pericoli di una storia e di una politologia oggettivate all'eccesso, e risponde al bisogno di comprendere il totalitarismo anche da una prospettiva non meramente fattuale. Forse non è un caso che a tenere vivo il dibattito negli ultimi due decenni siano state soprattutto teorie elaborate da filosofi politici. Molte sono state e sono tuttora le linee interpretative: dalle visioni più deterministiche e semplificate (v. Voegelin, 1938; v. Löwith, 1949; v. Strauss, 1953), per cui date certe tendenze della nostra tradizione il totalitarismo non è che un esito necessario, a quelle più articolate e rispettose della contingenza storica.

Tuttavia tutte implicano un confronto critico tra le logiche totalitarie e quelle della modernità occidentale, con il suo tipo di razionalismo e le sue costruzioni politiche ossessionate dalla ricerca dell'unità. Il problema della continuità o discontinuità tra epoca moderna e fenomeni totalitari percorre dunque l'intero dibattito filosofico-politico, che rischia così di minimizzare le differenze tra le due ideologie totalitarie. Ma proprio qui sembra collocarsi il paradosso che ha sollecitato le domande filosofiche, quello di due regimi che, pur legittimandosi attraverso presupposti così diversi tra loro, si strutturano attraverso meccanismi e ottengono risultati che possono essere comparati. Sempre più infatti vengono messe in discussione quelle letture che distinguono nettamente tra un'ideologia,

quella nazista, dai presupposti nichilistici e irrazionalistici e un'ideologia, quella comunista, dai presupposti universalistici e razionalistici (v. Aron, 1958; v. Lukács, 1954; v. Shklar, 1957). Da Hannah Arendt e Leo Strauss a Michel Foucault e Jean-François Lyotard, l'interesse si sposta verso una genealogia unitaria, chiamando in causa il modo di concepire la storia che risale a quell'illuminismo la cui rivitalizzazione, per altri pensatori, avrebbe invece costituito un antidoto al totalitarismo. Si è insomma convinti che per quanto riguarda l'Europa si possa ricostruire un percorso "che va dalle speranze gloriose dei Lumi e della fede dogmatica nell'onnipotenza della scienza al messianesimo marxista e alla 'filosofia veterinaria' nazista" (v. Poliakov, 1987).Lungo un tragitto che va da Talmon (v., 1952) a Furet (v., 1995), si succedono letture che colgono nello scenario aperto dalla Rivoluzione francese l'antefatto, teorico e pratico, delle 'rivoluzioni totalitarie'.

Sotto accusa è innanzitutto lo zelo rivoluzionario che trasforma l'azione politica in un'arma violenta, la quale non si arresta davanti al terrore pur di realizzare la Verità, Una e Assoluta. Più in generale, è una precisa costellazione della dottrina democratica, sorretta da un egualitarismo radicale e da una inconsapevole 'secolarizzazione', a essere indagata come foriera del progetto totalitario. Tra tante letture che stabiliscono disinvoltamente teoremi continuistici sono da segnalare quelle interpretazioni - tra le più discusse di recente - che si sono fatte carico di una complessità maggiore. L'opera di Claude Lefort (v., 1976 e 1981) è una di queste. Associando una rilettura critica di Hannah Arendt alla fenomenologia di Merleau-Ponty, egli si interroga, alla luce di un'indagine sulla dimensione simbolica del potere, sul legame che unisce il totalitarismo, in particolare quello sovietico, alla democrazia. In Un homme en trop (v. Lefort, 1976) in cui il dispositivo e l'ideologia del regime sovietico vengono esaminati a partire da una lettura di Solženicyn, e nella prima parte di L'invention démocratique (v. Lefort, 1981), egli formula le sue ipotesi sulla natura della società totalitaria. Il progetto che la anima è quello di "una rappresentazione senza divisione". Si impone così un modello di società che rifiuta le lacerazioni e che vuole disporre della totale conoscenza di ogni sua articolazione: "una società che si pretende trasparente a se stessa".

Sarebbe la logica democratica a condurre a questa sete di trasparenza, dovuta all'abbandono di ogni istanza legittimante esterna. Una democrazia rimane tale se la società proietta la propria identità unitaria su quello Stato che essa stessa si è data, ma che deve rappresentare

simbolicamente come 'altro da sé', come un'unità trascendente esterna; rimane tale, cioè, se la società mantiene viva al proprio interno la divisione. Se invece l'unità dello Stato non viene più intesa solo simbolicamente, se il luogo del potere, che con la democrazia diventa un 'posto vuoto', viene realmente occupato, allora interviene il pericolo del totalitarismo. In primo luogo, lo Stato si confonde con la società fino a diventare 'un Partito-Stato' che pretende di incarnare il corpo del 'Popolo-Uno'. In secondo luogo, lo Stato opera un'unificazione tra i principî del potere, della legge e della conoscenza. Solženicyn è così "l'uomo di troppo" che disturba la logica di "una società senza divisione, di un Popolo-Uno, di un sapere perfettamente razionale e vero". Connessi alla volontà di realizzare la trasparenza sociale sono sia l'emergere di una nuova figura di despota, l'"Egocrate", che incarna il luogo unico del potere, della legge e del sapere, sia la rappresentazione dell'alterità come essenzialmente malvagia, da eliminare per garantire l'integrità del corpo politico.

L'idea di un sapere totale - connesso al razionalismo metafisico e storicistico - non è per Lefort l'unica componente dell'ideologia totalitaria. Perché quest'ultima passi dalla potenza all'atto, si rende necessaria una disposizione volontaristica di realizzazione dell'unità. Anche Cornelius Castoriadis (v., 1975) - assieme a Lefort padre fondatore di "Socialisme ou barbarie", la rivista che già negli anni cinquanta condusse una serrata critica all'ortodossia marxista - concorda nel definire l'essenza dell'ideologia totalitaria una "volontà rivoluzionaria di unificazione e di trasparenza sociale"; anche per lui tale ideologia è l'incontro di due vettori differenti. Da una parte, la teorizzazione della perfetta razionalità dell'accadere storico; dall'altra, la necessità di realizzare tale razionalità per mezzo della volontà attiva degli uomini. Va da sé che se la verità è una e conoscibile, non vi è alcun motivo per tollerare l'errore. Il potere pertanto deve essere totale e ogni democrazia è soltanto il segno della debolezza e fallibilità umane.

Sulla scia di queste riflessioni si situa l'interpretazione di Marcel Gauchet (v., 1976), forse uno dei tentativi più riusciti di pensare "il fenomeno che domina il nostro secolo" in connessione sia con la nascita della moderna società borghese sia con il pensiero di Marx. Il fascismo - una categoria che sta per i totalitarismi di destra - avrebbe la sua origine teorica nell'ideologia borghese, intesa come il tentativo di mascherare la divisione sociale negando la dimensione del conflitto connesso al capitale. A ciò si opporrebbe Marx ponendoci di

fronte alla necessità di pensare il sociale a partire dalla sua divisione. Ma il pensiero marxiano si dimostra contraddittorio in quanto finisce per progettare nuovamente una società indivisa, omogenea, liberata dai suoi antagonismi interni. Ecco perché si può parlare di comparabilità tra fascismo e comunismo, in quanto entrambi affermano l'"identità della società con se stessa". Non solo, Gauchet giunge ad affermare che la Rivoluzione bolscevica del 1917 avrebbe liberato il potenziale totalitario dell'ideologia borghese nel progettare la realizzazione della 'società conciliata'. In sostanza, il regime sovietico fornirebbe l'esempio della possibilità del passaggio dell'idea dalla potenza all'atto. Ciò che l'ideologia borghese e la dottrina di Marx si limitavano ad affermare, "il fascismo e il comunismo pretendono che sia", segnando dunque il passaggio della società una e omogenea dal regno del puro pensiero alla realtà. E piegare la realtà a un'idea che la nega nella sua contingenza comporta una violenza straordinaria. Il totalitarismo sarebbe esattamente questo: "l'illusione fatta coercizione".

Molte delle interpretazioni filosofico-politiche del fenomeno totalitario, a partire da quella arendtiana, sono dunque propense a riconoscere che in esso giungono a incontrarsi due differenti dinamiche della tradizione moderna: la mentalità evoluzionistico-processualistica, veicolata dalle filosofie della storia della modernità, e il volontarismo soggettivistico del razionalismo metafisico (v. Ferry e Pisier-Kouchner, 1985). Tali dinamiche danno vita a un rapporto teoria-prassi che invera tragicamente un'antica aspirazione della tradizione filosofica: quelle che erano state semplici astrazioni abbandonano il regno del puro pensiero per realizzarsi appunto nella realtà totalitaria (v. Arendt, 1951 e 1953; v. Camus, 1951; v. Patocka, 1975; cfr. Kolakowski in Howe, 1983; v. Lacoue-Labarthe, 1987; v. Lacoue-Labarthe e Nancy, 1991).

Ci si inoltra così sul terreno di quelle indagini sul rapporto filosofia-totalitarismo talmente radicali da rischiare di trasformare il totalitarismo in una sorta di categoria dello spirito. Anche in questo caso l'eredità di Hannah Arendt si è dimostrata decisiva. Si è visto che per lei il totalitarismo viene anche interpretato come quell'avvenimento che mette a nudo alcune dinamiche della cultura occidentale, di cui la filosofia è una delle più emblematiche espressioni. Se si presta attenzione all'ultima sezione della sua opera del 1951, ma anche ad alcuni scritti successivi (v. Arendt, 1953), gli ideali totalitari sembrano venir presentati come un'estremizzazione parossistica di alcune idee filosofiche. Il funzionamento totalitario

consisterebbe nel mettere in moto un dispositivo che manipola la realtà a tal punto da farla scomparire entro l'idea che funge da premessa indiscussa dell'ideologia totalitaria. Come se solo nell'inferno dei campi di sterminio diventasse vera quell'identità di idea e realtà su cui la metafisica non ha mai smesso di insistere. In altre parole, se la metafisica e la filosofia politica stessa si costruiscono sulla negazione della pluralità e della contingenza, come spesso ricorda la Arendt, il totalitarismo procede a sbarazzarsi di fatto di quegli aspetti del reale che non possono essere ridotti all'omogeneità del suo progetto, a quell'identità che può essere realizzata compiutamente solo nella morte. Tuttavia, la tradizione filosofica non viene mai chiamata in causa come diretta responsabile dei campi di sterminio.

La Arendt si sforza di lasciare spazio alla contingenza storica, rendendo la sua analisi più complessa di quelle letture che avevano tematizzato un rapporto diretto tra filosofia e totalitarismo. Come, ad esempio, quella di Horkheimer e Adorno (v., 1947) che vedevano nel fenomeno totalitario nazista l'esito della dialettica dell'illuminismo, il palesarsi di ciò che era implicito nella razionalità occidentale sin da Odisseo. O, ancor prima, Levinas (v., 1934), per il quale la "filosofia dell'hitlerismo" negava tanto la contingenza esistenziale della realtà umana, in nome della logica automatica dell'idea astratta, quanto la dimensione della libertà, trascendenza dell'essente verso l'alterità, in nome della brutale immanenza corporea del determinismo biologico. L'ideologia nazista sarebbe caricatura e al contempo deriva delle due correnti principali del pensiero occidentale: lo spiritualismo liberale e il materialismo. In altri casi la responsabilità del totalitarismo viene imputata all'avversione, di origine platonica, per ogni 'società aperta' e ogni mutamento da parte del dogmatismo filosofico (v. Popper, 1945). Se per Popper il programma politico di Platone, consegnato successivamente alle filosofie dialettiche e storicistiche, è qualificabile come il primo progetto totalitario, per Strauss, (v., 1953) invece il totalitarismo è la meta finale dell'oblio, da parte della filosofia, della tematica dell'ottimo Stato e della trascendenza della legge di natura. Sarebbero ancora numerose le interpretazioni da menzionare che rileggono la tradizione filosofica e il processo di secolarizzazione alla luce delle catastrofi totalitarie. Molto spesso esse finiscono per rimanere prese nella rete di quello stesso determinismo di cui avevano accusato le filosofie della storia, arroganti nei confronti del particolare. Va tuttavia precisato che in molti casi non si tratta tanto di spiegare il fenomeno totalitario, quanto di illuminare a ritroso, attraverso di esso, le zone d'ombra della nostra tradizione filosofica e politica: dalla fuga dal reale e dal mutamento all'ossessione monistica, dalla

volontà di potenza alle derive nichilistiche.

5. Dall'ideologia al post-totalitarismo

Le teorie che ponevano l'accento sulla centralità dell'ideologia si sono scontrate con i cambiamenti verificatisi in Unione Sovietica a partire dalla morte di Stalin. Che senso poteva ancora avere, dopo il 'disgelo', ritenere il progetto ideologico leninista o staliniano il motore dei paesi del 'socialismo reale'? E se davvero si era verificata una necrosi di queste ideologie, a che tipo di totalitarismo si era messi di fronte? Queste, ad esempio, le domande raccolte da Castoriadis in Devant la guerre, opera in cui egli prende le distanze dalle sue precedenti posizioni che facevano del totalitarismo sovietico una 'ideocrazia'. Alla fase del totalitarismo classico sarebbe subentrata l'epoca di un nuovo totalitarismo, in cui l'ideologia non è più la fonte legittimante di ogni comportamento singolo e collettivo, ma un'appendice strumentale ostentata retoricamente e cinicamente.

Dalla volontà di realizzare la società e l'uomo nuovi si sarebbe passati a un'immagine del mondo puramente militare e costruita su meri rapporti di forza: "una società militare in cui gli eccessi del terrore hanno lasciato il posto a una semplice amministrazione della repressione". Il risultato è "la force brute pour la force brute [...] la force au service de rien", che non mira che ad accrescere se stessa. Insomma, non solo non ci sarebbe più un'ideologia al potere, ma non ci sarebbe più nessuna idea (v. Castoriadis, 1981). Nel descrivere il passaggio dall"ideocrazia' alla 'statocrazia', Castoriadis tiene conto solo in parte del dibattito su totalitarismo e post-totalitarismo avviatosi nel corso degli anni settanta tra i dissidenti dell'Est europeo (cfr. Rupnik in Hermet e altri, 1984). Questi erano impegnati, dopo le disillusioni politiche della fine degli anni sessanta, a rilanciare il concetto modificandolo notevolmente rispetto alle formulazioni della scienza politica americana. Il nuovo approccio più teorico-filosofico al problema prende sempre spunto da 1984 di Orwell - letto non come opera letteraria, ma come analisi realistica e circostanziata dei regimi comunisti - e dall'idea secondo cui un potere totalitario resta in vita solo se riesce a ricreare un linguaggio che si faccia puro strumento dell'ideologia. La convinzione che solo attraverso una 'neolingua' si possa impedire un 'pensiero eretico' è ripresa dalla dissidenza sovietica e centroeuropea.

Cessata la liquidazione fisica di interi strati della popolazione a opera del terrore ideologico si sarebbe passati alla prevenzione di ogni giudizio indipendente dalla verità ufficiale. Totalitario rimane tuttavia anche quel tipo di potere che trasformando la memoria storica e manipolando le informazioni distrugge il criterio stesso della verità (cfr. Kolakowski in Howe, 1983; v. Simecka, 1979). In questo senso tanto il totalitarismo terroristico staliniano quanto il cosiddetto post-totalitarismo degli anni del disgelo e dell'apertura perseguirebbero la 'menzogna istituzionalizzata', ben consapevoli del fatto che non esiste coscienza senza memoria. Tuttavia, se durante la fase dell'ideocrazia si richiedeva un'adesione entusiasta a tale menzogna, nell'epoca della cosiddetta "ideologia fredda" (v. Papaioannou, 1967) ci si accontenta della 'menzogna esistenziale' (v. Havel, 1980), un insieme di comportamenti esteriori volti a testimoniare il consenso verso il regime. Che il sistema comunista abbia allentato la morsa della violenza e del terrore e si esprima con forme di repressione meno visibili, puntando su meccanismi di controllo sociale (v. Zinoviev, 1983), non significa per molti autori che esso abbia abdicato alla sua natura totalitaria. Non solo perché i vecchi metodi sono sempre in agguato (v. Heller e altri, 1984), ma anche perché la perdita di autonomia da parte del singolo si è fatta forse ancora più totale. Un'autonomia per annullare la quale non è indispensabile la minaccia del terrore arbitrario, ma è sufficiente l'interruzione del flusso di informazioni riguardanti il passato, il presente e soprattutto il mondo esterno (v. Mlynar, 1983). Nonostante l'ideologia abbia frantumato i propri contenuti, essa rimane anche nella fase post-totalitaria l'unico mezzo di comunicazione tra i cittadini e il potere, lo strumento privilegiato per produrre integrazione, conformismo e omogeneità politica (v. Simecka, 1979). Ma che si parli di totalitarismo o post-totalitarismo, di ideocrazia o post-ideologia, tutta la letteratura dissidente è d'accordo nel registrare un forte mutamento nella struttura del potere.

Perde rilievo la figura dell''Egocrate' e assume importanza una Nomenklatura interessata soprattutto ad assicurarsi i posti chiave dell'amministrazione; la violenza irrazionale e terroristica dell'età staliniana lascia il posto a metodi polizieschi che formalmente rispettano il regolamento in vigore; le 'grandi confessioni' estorte nel nome della Verità cedono il passo a 'piccoli interrogatori' dal più modesto obbiettivo di creare complicità con il sistema. Grazie anche all'irrompere della società dei consumi, il cittadino ha stipulato un 'nuovo contratto' con il regime; rinunciando a buona parte della libertà personale e in toto a quella politica, egli ottiene in cambio una maggiore sicurezza e un miglioramento della qualità

della vita. Sia che si ponesse l'accento sulla crisi di legittimità di un impero ideocratico totalitario, di cui sarebbero segno la rinata società civile e l'economia di mercato ungherese, sia che invece si ritenesse il sistema sovietico, assieme ai suoi satelliti, soltanto la continuazione del 'vecchio' totalitarismo con altri mezzi, ciò che da tutte le parti veniva ribadito con fermezza, prima del 1989, era la necessità di trovare, tra le crepe più o meno profonde del regime, lo spazio necessario per la dissidenza e l'opposizione. A queste riflessioni sulle possibilità di resistenza politica e morale nei paesi che parevano allentare la rete del totalitarismo facevano eco, in Occidente, i moniti circa le potenziali minacce totalitarie di società che trionfalmente si proclamano democratiche.

Il pericolo di un totalitarismo silenzioso, senza terrore e violenze eclatanti, senza un'ideologia ufficializzata e propagandata, è insito in ogni norma e istituzione edificata in nome della razionalizzazione dell'ordine; è implicito, secondo Foucault, nei diversi 'micropoteri' e nelle pratiche di disciplinamento che minacciano di continuo una libertà costitutivamente anarchica. È nascosto, a giudizio di Lyotard, in ogni progetto globalizzante che intende sopprimere le differenze, in ogni egemonia dell'universale eretta sulla negazione del singolare. Un totalitarismo, quello paventato dai post-strutturalisti francesi, il cui concetto non ha certo un grande valore euristico, così come a volte può sembrare incurante della differenza che passa tra una vita affaccendata tra lavoro e consumo e una morte desolata all'interno di un lager. Può servire però a non far abbassare la guardia, a ricordare che se gli eventi totalitari non sono stati il male necessario che l'Occidente ha portato in seno per due millenni (v. Esposito, 1993), non sono nemmeno riducibili a quella parentesi storica che appartiene esclusivamente al passato e che da più parti ci viene chiesto di dimenticare.

GEOPOLITICA

Enciclopedia delle scienze sociali (1994)

di Carlo Jean

Geopolitica

Sommario: 1. Significato e definizione di geopolitica. 2. Origine e sviluppo della geopolitica. 3. I precursori del pensiero geopolitico e la sua evoluzione fino al termine del periodo bipolare. 4. La geopolitica in Italia. 5. Il futuro della geopolitica: spunti operativi, epistemologici e metodologici. □ Bibliografia.

1. Significato e definizione di geopolitica

Non esiste una definizione universalmente accettata di geopolitica, anche se, come dice lo stesso nome, si tratta di una disciplina che studia l'influsso che i fattori geografici hanno sulla politica degli Stati - in particolare sulla politica estera, ma non solo su quella - e quindi sulla storia delle varie entità politiche e dell'insieme dell'umanità.

Incerte sono le differenze fra la geopolitica e la geografia politica applicata da un lato e fra la geopolitica e la geostrategia dall'altro. Tali termini, infatti, vengono frequentemente impiegati come sinonimi di geopolitica.

Esistono una concezione 'allargata' e una concezione 'ristretta' di geopolitica (v. Strassoldo, 1985). Nell'accezione allargata la geopolitica è sinonimo di geografia politica applicata e studia i condizionamenti e le influenze esercitati dai fattori geografici sulla politica - soprattutto estera - degli Stati.

L'accezione ristretta si riferisce essenzialmente alla Scuola tedesca di Monaco di Baviera degli anni 19201945, che ha inteso la geopolitica come una vera e propria scienza che studia il condizionamento deterministico esercitato dai fattori geografici, in particolare da quelli spaziali, sulla politica. Questa concezione era collegata a particolari dottrine politiche, quali quelle della 'politica di potenza', dello Stato come organismo vivente, dell'autarchia e della nazione come entità naturale indipendente dallo Stato, di natura sostanzialmente astorica. La geopolitica si proponeva di fornire allo Stato una "coscienza geografica", che Portinaro (v., 1982) considera una "geologia della politica", e pretendeva di individuare gli interessi

nazionali e le direttrici 'naturali' di espansione, fornendo in tal modo alla politica obiettivi e strategie. Di fatto si rivelò strumento di giustificazione e di propaganda di un determinato progetto politico, quello cioè della rivincita tedesca dopo la sconfitta subita nella prima guerra mondiale. Per questo la geopolitica di Haushofer è fortemente ideologica. Non è eccessivo dire che, nonostante il suo intento scientifico, avesse la tendenza a trasformarsi addirittura in una metafisica (v. Gallois, 1990). La geopolitica diveniva nomotetica, cercando di conferire un fondamento naturalistico alla politica, sulla base di un determinismo ambientale.

La distinzione fra le due accezioni non è però netta. Anche la Scuola geopolitica di Monaco di Baviera degli anni venti-trenta, che ha dato l'interpretazione più deterministica della geopolitica, ponendola al servizio dei progetti di rivincita tedesca prima e del nazismo poi, è stata estremamente ambigua al riguardo. Il suo principale esponente, Karl Haushofer, ha sostenuto infatti che la geopolitica interviene con una propria individualità solo dopo che è stata assunta un'idea politica. La definizione proposta dalla commissione costituita dalla redazione della rivista "Zeitschrift für Geopolitik": "La geopolitica è la scienza che studia i fatti politici rispetto alla loro dipendenza dall'ambiente geografico", riportata nel Dizionario di politica, a cura del Partito Nazionale Fascista, vol. II, Roma 1940, p. 250, e quella data da Haushofer: "La geopolitica è il fondamento scientifico intorno all'arte dell'attività politica nella lotta per l'esistenza che conducono gli Stati rispetto alla superficie che è loro necessaria" (ibid.) differiscono fra di loro per semplici sfumature. Mentre nella prima fra geografia e politica viene tracciata una relazione di quasi causalità, nella seconda viene indicata una relazione più sfumata e al tempo stesso più complessa, in cui la geopolitica diventa una 'geografia dell'uomo di Stato'.

A parte le due definizioni estreme su cui ci siamo finora soffermati, ne esistono innumerevoli altre, tra cui ricordiamo quella di Ernesto Massi (v., 1986, p. 7), condirettore della rivista "Geopolitica", pubblicata a Milano tra il 1939 e il 1942: "La geopolitica è la scienza che studia i fatti politici nella loro dipendenza dall'ambiente geografico"; quella del generale Jordis von Lohausen (v., 1979): "La geopolitica è la disciplina che studia i rapporti fra gli spazi geografici e la potenza politica e militare"; e infine quella dell'Oxford dictionary: "La geopolitica è lo studio dell'influenza della geografia sul carattere politico degli Stati, sulla loro storia, sulle istituzioni e soprattutto sulle relazioni con gli altri Stati".

Altre definizioni che possono contribuire a una maggiore comprensione del termine sono

quella elaborata dal Gruppo di ricerca sulla geostrategia della Fondation pour les Études de Défense Nationale, secondo cui "la geopolitica studia le zone di influenza, mentre la geostrategia ha come oggetto principale lo studio delle zone cuscinetto che proteggono le zone di influenza" (in "Stratégique", 1991, n. 50, p. 88) o quella di Yves Lacoste (v., 1991) che, riprendendo per certi versi le concezioni di Carl Schmitt sul 'senso dello spazio', ha proposto di riferire la definizione di geopolitica al dibattito interno ai vari Stati sulla rispettiva politica estera, e quella di geostrategia ai rapporti fra gli Stati, soprattutto alle loro relazioni competitive nel campo della politica estera e di sicurezza.

La geopolitica non si riferisce solo alla politica estera, ma anche a quella interna: tra di esse esistono strette relazioni e spesso rapporti di subordinazione della prima rispetto alla seconda. Geopolitica interna è la disciplina che studia il modo in cui gli Stati esercitano il dominio sul loro territorio e l'organizzano.

Il significato e la natura della geopolitica dipendono dalle relazioni che si presuppongono esistere fra uomo e ambiente. Esse possono essere di cinque tipi (v. Sprout e Sprout, 1957): il determinismo, il possibilismo e il probabilismo ambientali, il comportamentismo cognitivo e l'ambientalismo di libera volontà. Nel determinismo ambientale l'uomo non ha scelta: la storia e la politica sono determinate dalla geografia, dal clima, ecc. Secondo il possibilismo ambientale, l'ambiente è una specie di matrice che limita i risultati operativi delle azioni. Dice più quello che non si può fare che quanto si può fare. Tali limitazioni sono però modificabili con la tecnologia. Il probabilismo ambientale associa un valore di probabilità a ciascuna delle possibilità offerte dall'ambiente. Si tratta di una probabilità soggettiva, calcolata sulla base della generalizzazione delle esperienze passate e del sistema di valori di chi la formula. Il comportamentismo cognitivo afferma che una persona reagisce all'ambiente nel modo dettatole dalla sua cultura e dalla sua esperienza. Quello che influisce sulla decisione non è l'ambiente, ma il modo in cui s'immagina e si concettualizza l'ambiente. Il 'senso dello spazio' di Carl Schmitt costituisce un'applicazione di questa interpretazione delle relazioni anche indirette esistenti fra l'ambiente e l'azione umana. Secondo l'ambientalismo di libera volontà, l'ambiente offre una gamma di possibilità alternative d'azione, tra cui chi deve decidere sceglie liberamente la soluzione che ritiene preferibile.

Mentre la prima interpretazione dei rapporti fra ambiente e uomo corrisponde alla definizione 'ristretta' di geopolitica, le altre sono coerenti con la definizione 'allargata' del

termine e sono compatibili, se non addirittura complementari, fra loro. Ad esempio, nell'individuazione delle opzioni decisionali possibili predomina sicuramente quel tipo di approccio che gli Sprout denominano "possibilismo ambientale". Nella scelta della linea d'azione da seguire si utilizzano invece, almeno implicitamente, criteri stocastici, così come prevede il probabilismo ambientale. Sulla definizione delle probabilità soggettive, nonché sulla valutazione degli effetti di ciascuna opzione alternativa, influiscono la cultura e l'esperienza (non solo storica) di chi decide, oltre alla geografia e al suo impatto sull'individuo. Ciò è in linea con gli assunti del comportamentismo ambientale.

In ogni caso, la trasformazione del dato geografico in un dato politico, ad esempio ai fini dell'individuazione delle possibili capacità, richiede sempre un momento progettuale. È infatti senza significato parlare di capacità in astratto. Le capacità sono sempre capacità di fare qualcosa e quindi possono essere valutate solo in relazione a fini politici ben precisi, la cui definizione è sicuramente influenzata dalle percezioni derivate dalla cultura, dalla storia e dalla geografia. La concettualizzazione dello spazio è politica, non geografica.

Taluni ritengono che sarebbe corretto limitare l'utilizzazione del termine geopolitica ai lavori della Scuola tedesca di Monaco e di quelle che vi si ispirano, soprattutto in Italia e in Giappone. Ciò è peraltro reso impraticabile dal successo che il termine geopolitica ha avuto negli ultimi anni nel linguaggio comune, per indicare gli aspetti geografici della politica, cioè le influenze e i condizionamenti dell'ambiente naturale e umano sulle scelte politiche. Va quindi ritenuta l'accezione allargata della geopolitica e, quindi, la relativa indeterminatezza del termine.

2. Origine e sviluppo della geopolitica

Qualsiasi discorso sulle origini e sullo sviluppo della geopolitica è condizionato dall'accezione che viene data al termine. Nella definizione allargata, di geografia politica applicata, è evidente che le origini della geopolitica sono le stesse della politica e della geografia. Risalgono cioè agli albori della storia. La politica, come la strategia o come l'economia, non può prescindere dalla collocazione nello spazio dei fenomeni politici, o strategici ed economici né dalle opportunità o dai condizionamenti posti alle valutazioni e alle scelte dai fattori geografici, sia naturali che antropici. In questo senso, insomma, la

storia della geopolitica si identifica praticamente con quella della scienza politica e soprattutto delle relazioni internazionali da un lato, e della geografia politica applicata dall'altro.

Più precise, invece, sono le origini della geopolitica in senso stretto. L'origine immediata della geopolitica va infatti collegata con il grande sviluppo che ebbero le scienze geografiche nel XIX secolo, con le teorie politiche che si affermarono soprattutto in Germania (in particolare quella dello 'Stato potenza') e col successo delle teorie darwiniane sull'evoluzione delle specie viventi, che furono estese per analogia agli aggregati sociali e politici. La geopolitica ha voluto costituire una sorta di dottrina naturale della politica, tentando di dare a quest'ultima una base empirica fondata sulla geografia, con la dichiarata aspirazione a trasformarsi in scienza politica globale. Con ciò si è contrapposta all'hegelismo, allo storicismo e all'economicismo, giudicati insufficienti a spiegare le ragioni profonde delle preferenze e delle scelte politiche, in particolare i motivi della definizione degli interessi nazionali e delle 'grandi strategie' per conseguirli.Il termine geopolitica fu introdotto da un sociologo e uomo politico svedese, Rudolf Kjellen (v., 1916), che sostenne una concezione biologica dello Stato fondata sull'evoluzione, sintesi di cinque componenti coordinate una delle quali era appunto la 'geopolitica'. Le altre erano l''economopolitica', la 'demopolitica', la 'sociopolitica' e la 'cratopolitica'. Kjellen rivestì con i panni delle scienze naturali la concezione organica dello Stato, propria dei politologi tedeschi dell'inizio del XIX secolo, fondendola con la visione di Ratzel sulla natura evolutiva dell'universo e sullo Stato come organismo vivente. Mentre Ratzel aveva precisato che quando paragonava lo Stato a un organismo intendeva impiegare solo una metafora, Kjellen invece sostenne che lo Stato è un vero e proprio organismo dotato di qualità biologiche, come la nascita, lo sviluppo, la vecchiaia e la morte, la cui evoluzione risulta dall'interazione interna e da quella con l'ambiente esterno delle cinque componenti sopra ricordate. Per quanto riguarda più specificamente il contenuto programmatico e propositivo delle sue argomentazioni, Kjellen sostenne la centralità della Germania nell'avvenire del mondo. Infatti egli notava che essa era posta al centro delle grandi aree di crisi e di competizione mondiale: con la Francia a ovest, con la Russia a est, con l'Inghilterra per il dominio dei mercati mondiali.

Per gli esiti della prima guerra mondiale la Germania fu notevolmente ridimensionata sotto il profilo territoriale. Diversi milioni di Tedeschi, per ragioni geostrategiche e in palese

contraddizione con il conclamato diritto di autodeterminazione dei popoli, furono incorporati in altri Stati. Le teorie geopolitiche furono considerate - soprattutto dal generale Karl Haushofer (1869-1946) divenuto, con la costituzione dell'Istituto di Geopolitica di Monaco di Baviera, il vero caposcuola se non l'incarnazione stessa del pensiero geopolitico tedesco - come un mezzo per ispirare e stimolare la rivincita della Germania e per guidarla a un nuovo 'assalto' al potere mondiale. Haushofer, pur rifacendosi direttamente a Kjellen, ridusse le sue cinque componenti dell''organismo Stato' alla sola geopolitica, assorbendo sostanzialmente in essa il contenuto delle altre quattro. Egli esaltò l'importanza degli aspetti spaziali e soprattutto del concetto di 'spazio vitale', a suo tempo introdotto da Ratzel e da tutti gli economisti che sostenevano la necessità di un'economia autarchica (Hamilton, List, ecc.; v. Earle, 1986).

Le teorie di Haushofer ebbero particolare successo perché erano funzionali al programma di ricostituzione della potenza tedesca. Influirono, anche se verosimilmente in modo non diretto, sulla formulazione degli interessi nazionali tedeschi e sulla pianificazione della politica di espansione del Terzo Reich. Furono però anche contraddette dalla politica hitleriana (v. Korinman, 1990). Ad esempio, uno degli assunti fondamentali della scuola di Haushofer, quello della necessità che la Germania mantenesse rapporti pacifici con l'Unione Sovietica, fu del tutto ignorato dall'attacco hitleriano del giugno 1941. Le teorie di Haushofer vennero utilizzate per l'azione di propaganda e di educazione della gioventù tedesca e furono integrate nel sistema scolastico-educativo della Germania nazista, divenendo un poderoso strumento di coesione interna e di acquisizione del consenso delle masse. Su Haushofer influirono anche altre concezioni, quale quella geostrategica elaborata dal geografo britannico Halford MacKinder (v. cap. 3).

Come si è detto, la geopolitica ebbe con Haushofer la pretesa di trasformarsi in una vera e propria scienza normativa delle scelte politiche. In realtà, come ampiamente dimostrato, si trattò di una pseudoscienza, uno strumento di propaganda che si avvaleva del potere persuasivo e della possibilità di manipolazione delle rappresentazioni cartografiche, e della strumentalizzazione di dati statistici opportunamente selezionati, attribuendo oggettività e necessità alle conclusioni a cui perveniva. È questa una tentazione costante di qualsiasi uomo di azione che, per propagandare o per giustificare le proprie scelte, tende sempre ad attribuire a esse il carattere di obbligatorietà o di necessità, naturale o divina.

La concettualizzazione dello spazio, le sue delimitazioni, le scale cartografiche e i fattori

geografici naturali e umani da prendere in considerazione, insomma tutti gli elementi necessari per 'pensare lo spazio', non possono essere definiti oggettivamente, al di fuori degli interessi, dei progetti e del sistema di valori che ispirano lo studioso, soprattutto quando questi elementi vengono utilizzati per l'elaborazione di scelte politiche, strategiche e anche economiche.

L'impostazione della Scuola geopolitica di Haushofer ebbe successo soprattutto in Giappone e in Italia (v. cap. 4). Il suo determinismo e assolutismo furono oggetto di numerose critiche nella stessa Germania (v. Maull, 1939), ma soprattutto in Francia (v. Ancel, 1938) e anche in Italia (cfr. "Geopolitica", 1939-1942).

Con la sconfitta del nazismo, il termine geopolitica cadde in disuso. Il tentativo di riprendere la pubblicazione della rivista in Germania, nel 1951, si arenò immediatamente. L'attuale utilizzazione del termine geopolitica prescinde dall'affermazione di ogni determinismo ambientale.

3. I precursori del pensiero geopolitico e la sua evoluzione fino al termine del periodo bipolare

Tutti gli storici, i geografi, i sociologi, i politologi, ecc. hanno sempre considerato, implicitamente o esplicitamente, l'influsso dei fattori geografici, sia naturali che umani, sulla politica e sulla storia, sulla distribuzione dei popoli e degli imperi e sulla loro organizzazione politica, sociale, economica e militare.

Le tematiche principali sono state quelle dell'opposizione fra mare e terra, fra popoli nomadi e sedentari, fra popoli montani e marittimi, e quelle relative all'influsso del clima sulle caratteristiche e sugli interessi politici degli Stati. In tal senso, il pensiero geopolitico può essere fatto risalire agli albori della civiltà, alla Bibbia, a Strabone, ad Aristotile, a Erodoto. Esso si sviluppò poi nel XVI e nel XVII secolo, in particolare con Jean Bodin, con Montesquieu e le sue teorie sull'importanza del clima, e con il cardinale Richelieu, che anticipa con il concetto di 'frontiera naturale' quello di 'spazio vitale' (in realtà il concetto di frontiera naturale corrisponde a un obiettivo di autarchia strategica, mentre quello di spazio vitale - Lebensraum - dei geopolitici tedeschi si riferisce a un'autarchia economica).

Geopolitici sono anche i dettagliati rapporti degli ambasciatori veneti, nonché le concezioni dei grandi uomini degli Stati moderni, che concepiscono l'organizzazione degli spazi geografici come strumento di dominio e di potere interno ed esterno. Basti pensare all'urbanistica di Cosimo de' Medici o alla 'geografia volontaria' del Vauban o alle proposte di Friedrich List di costruzione della rete ferroviaria tedesca per consentire alla Germania un'agevole manovra delle forze per linee interne fra ovest ed est, trasformandola in una fortezza, e per estendere la sua influenza all'esterno con linee ferroviarie di penetrazione, prima fra tutte quella fra Berlino e Baghdad.

Geopolitiche sono state anche le teorie mercantiliste, a cui, pur con tonalità e orientamenti diversi, fecero riferimento economisti come Adam Smith, Alexander Hamilton e soprattutto Friedrich List (v. Earle, 1986), fautori di uno sviluppo industriale la cui premessa - per gli ultimi due almeno - era costituita da misure protezionistiche che consentissero di raggiungere una competitività e un'autarchia di base. Geopolitica è anche la tesi del manifest destiny degli Stati Uniti, destinati per influsso e volontà naturali o divini a dominare il continente posto fra l'Atlantico e il Pacifico. Tesi che tanta popolarità ebbe a Washington, soprattutto fra il 1830 e il 1860, e che è poi riecheggiata negli appelli, tanto comuni nella storia americana, alla 'nuova frontiera'.

Tutte queste considerazioni hanno un significato storico, ma non rivestono un interesse attuale, se non del tutto marginale. Infatti, la straordinaria trasformazione dei rapporti fra uomo e natura, derivata dal progresso tecnologico nei settori della produzione, dei trasporti, delle telecomunicazioni e dei sistemi militari, ha modificato non tanto gli aspetti fisici dello spazio - anche se questi ultimi sono stati trasformati, con una rapidità e in una misura sconosciute nel passato, dall'azione dell'uomo, cioè dal sovrapporsi alla geografia naturale di una geografia volontaria: basti pensare al canale Reno-Danubio e a quelli progettati Danubio-Oder e Adriatico-Bratislava - quanto l'importanza del loro impatto sulla politica estera e di sicurezza, sull'economia, ecc. Ad esempio, il passaggio dall'agricoltura estensiva a quella intensiva e l'importanza delle dimensioni 'verticali' della produttività, del know-how tecnologico e del mercato rispetto alle dimensioni 'orizzontali' dell'agricoltura e delle materie prime hanno rivoluzionato il panorama della potenza e della ricchezza mondiali. Parimenti, il progresso tecnologico dei mezzi bellici ha 'deterritorializzato' la strategia sia a livello mondiale, con i missili intercontinentali e le armi nucleari, sia a livello di operazioni regionali. Attualmente le 'armi intelligenti' e i sistemi satellitari e aeroportati di sorveglianza

e di acquisizione obiettivi consentono di distruggere un avversario a grande distanza, senza giungere a suo diretto contatto fisico e senza occupare materialmente il territorio su cui è schierato. Alle dimensioni tradizionali del mare e della terra si sono aggiunte quelle aerospaziali, talché taluni studiosi (v. Strassoldo, 1985) hanno sostenuto che la geopolitica militare (o geostrategia) moderna dovrebbe essere incentrata non sul binomio 'terra-mare', come quella tradizionale, ma sul quadrinomio 'terra, acqua, aria e fuoco', già considerato dai filosofi presocratici, dove il fuoco indica le dimensioni temporali, tecnologiche, in altre parole, dinamiche delle relazioni ambiente-tecnologia-politica. Altri ancora (v. Zorzi, 1990) sostengono che le nuove condizioni consigliano di adottare anche in campo geopolitico una griglia interpretativa di tipo newtoniano: spazio, tempo, energia e massa. Nella politica, come nella strategia militare, dovrebbero essere considerate le coppie spazio/tempo ed energia/massa.

A parte i precursori più remoti del pensiero geopolitico, di maggiore interesse per comprendere i problemi attuali sono le teorie globali (che più che geopolitiche sono geostrategiche) formulate nel secolo scorso e nella prima parte di questo secolo da classici come Mahan, MacKinder e Spykman. Alfred Thayer Mahan (v., 1890 e 1898) prende le mosse da una riflessione storica sulle guerre puniche per sostenere l'importanza della potenza marittima per gli Stati Uniti, non tanto come misura di difesa contro la supremazia navale britannica, quanto come strumento di sostegno dell'espansione economica statunitense, sia nell'Atlantico che nel Pacifico. In un certo senso le teorie di Mahan, che spesso riecheggiano in opere di studiosi più moderni e che costituiscono un riferimento (anche corporativo) della potente lobby della US Navy, e in generale di tutte le Marine del mondo (anche di quella sovietica dell'ammiraglio Sergej Gorskov), trasformarono la dottrina Monroe da difensiva e isolazionista in espansionista, interventista e imperialista. Alle teorie di Mahan fece sicuramente riferimento - se non trasse addirittura ispirazione - Ratzel nella sua campagna a sostegno del riarmo navale tedesco promossa dall'ammiraglio Tirpitz a cavallo del secolo.

Il geografo britannico Halford MacKinder (v., 1904, 1919 e 1943) si basò su una premessa differente: il declino dell'assoluta superiorità dell'Inghilterra, che aveva permesso la pax britannica del XIX secolo, di fronte allo sviluppo della potenza della Germania e della Russia, incrementata dall'avvento delle ferrovie che consentiva la mobilità delle energie latenti delle potenze continentali. Aumentando la mobilità strategica in terra e diminuendo

il costo dei trasporti, tale sviluppo costituiva una sfida diretta alla superiorità dei trasporti marittimi, fondamento della potenza britannica. MacKinder espresse queste sue preoccupazioni contingenti e le sue proposte sul come frenare e possibilmente arrestare il declino della potenza britannica, elaborando una sintesi storico-universale, a cui le successive schematizzazioni cartografiche attribuirono un carattere di determinismo e di assolutismo verosimilmente molto più radicali delle idee dello stesso autore. L'"asse della storia" è costituito dalla "terra centrale" (heartland), rappresentata dall'"isola del mondo", cioè dalla massa continentale euroasiatica. L'unione della massa continentale, conseguente all'alleanza dei popoli germanici e di quelli slavi, ovvero all'espansione della Germania verso est o della Russia verso ovest, consentirebbe loro di dominare il mondo. Alla potenza della terra centrale si contrappongono due archi di isole e di penisole: uno interno (inner marginal crescent), costituito dalle isole e dalle penisole che circondano il continente euroasiatico, il secondo esterno (outer o insular crescent), formato dalle Americhe, dall'Africa subsahariana e dall'Oceania. Le teorie di MacKinder influirono sulla definizione degli assetti territoriali dell'Europa centrale e orientale stabiliti nei Trattati di Versailles e del Trianon, dando vita a una fascia di Stati cuscinetto per separare la Germania dall'Unione Sovietica, la cui sopravvivenza sarebbe stata garantita dai paesi costituenti l'inner crescent. Sicuramente le teorie di MacKinder (v., 1943) influirono sulla definizione della 'dottrina Truman', di contenimento dell'espansione sovietica dopo il secondo conflitto mondiale, e anche sull'affermazione dell'interesse statunitense - del tutto funzionale al confronto globale Stati Uniti - Unione Sovietica - alla ripresa economica, al rafforzamento e all'integrazione dell'Europa occidentale.

Karl Haushofer e la Scuola geopolitica di Monaco presero le mosse dalle teorie di MacKinder, ribaltandone le conclusioni e fondando il programma di ripresa della Germania sull'alleanza con l'Unione Sovietica, per dividersi la fascia cuscinetto e spezzare l'accerchiamento delle potenze occidentali dell'inner crescent. In sostanza Haushofer collocò la "terra centrale", che è anche il pivot of history, non nell'Asia centrale, come aveva fatto MacKinder, ma nella Germania. Tale politica sembrò riuscire con gli accordi di Monaco prima e con il Patto Molotov-Ribbentrop dopo, ma soprattutto per il fatto che le potenze occidentali, in particolare la Francia, non si erano dotate di un esercito con capacità offensive di invasione della Germania, in grado di garantire la sopravvivenza della fascia degli Stati cuscinetto creati a Versailles per dividere i popoli germanici dalla Russia.

L'americano Nicholas John Spykman (v., 1942 e 1944) si è confrontato con una situazione diversa. La seconda guerra mondiale, così come la prima e, precedentemente ancora, le guerre napoleoniche, aveva dimostrato che la zona di origine delle perturbazioni politiche mondiali era costituita dalla fascia peninsulare dell'Europa occidentale. Anche il dominio giapponese nel Sudest asiatico costituirebbe una minaccia per gli interessi degli Stati Uniti, che sono quindi portati 'naturalmente' a un'alleanza con la Russia e a una politica di presenza, divisione ed equilibrio in tali zone, per evitare l'emergere di una potenza egemone. Questa visione geopolitica, propria della grande strategia americana nel corso del secondo conflitto mondiale, sta riacquistando importanza con la fine della guerra fredda e con il collasso dell'Impero sovietico e della stessa URSS. Le valutazioni iniziali di Spykman furono interpretate in modo distorto nell'immediato dopoguerra, facendo ritenere che esse - invece delle teorie di MacKinder - fossero alla base della dottrina del containment, nonché delle altre dottrine (come quelle del domino, del coupling, del linkage, della continental strategy, dell'horizontal escalation, della maritime strategy, ecc.) che tanto influsso hanno avuto sulla formulazione della politica statunitense nel dopoguerra, più per la loro capacità propagandistica e di penetrazione nei mass media che per il loro contributo sostanziale.

Tra i geopolitici del secondo dopoguerra, anche se spesso non si sono detti e non si sono considerati tali, va ricordato in particolare Saul Cohen (v., 1963), che ha rappresentato la distribuzione spaziale della politica mondiale in termini di nuclei e di fasce discontinue. In questo ha ripreso le tesi di James Fairgrieve (v., 1915), che incentra la sua attenzione sulle 'zone di frattura' (fault zones) interposte fra le potenze egemoniche regionali e fra il blocco marittimo e quello continentale; si è così contrapposto agli studiosi più strutturalisti, che ponendo in rilievo la stretta interdipendenza funzionale di tutte le regioni del mondo, specie di quelle poste in corrispondenza della linea del containment, ne hanno sostenuto la continuità. Sostenitori di questo approccio furono i fautori della teoria del domino, come Walt Rostow e Maxwell Taylor, i quali si schierarono a favore dell'intervento americano nel Vietnam. Saul Cohen propose invece una metodologia multidimensionale (storica, morfologica, funzionale, behaviorista, sistemica e dell'analisi di potenza) per affrontare i problemi geopolitici, convinto appunto che la stessa geopolitica non avesse un'identità specifica propria, ma fosse un centro di attrazione e di catalizzazione di discipline diverse.

Fra gli autori e le idee di questi ultimi decenni vanno inoltre ricordati Colin Gray (v., 1977), che riprende sostanzialmente le teorie di MacKinder, di Spykman e in parte di Mahan; le

teorie di Lin Biao sulla contrapposizione fra città e campagna, che tanto influsso ebbero sulle strategie delle guerre rivoluzionarie e che, sotto forme e in contesti del tutto diversi, sembrano essere riprese dalla Chiesa cattolica nella sua politica di evangelizzazione del Terzo Mondo a est e a sud, a premessa della riconquista dell'Occidente materialista, consumista e capitalista; le considerazioni di Zbigniew Brzezinski sull''arco della crisi', esteso dal Marocco all'Asia centrale, che sembrano trascurare le peculiarità regionali e nazionali; infine, le teorie della sovraestensione degli imperi, che riprendono e sviluppano quelle di Arnold Toynbee, la cui più nota formulazione è contenuta nello studio di Paul Kennedy (v., 1987). Esse prendono in considerazione il collasso del mondo bipolare e l'emergere di uno multipolare e di un'incontrollabile diffusione di potenza.

A tali visioni della multipolarità e della frammentazione del sistema globale sono per molti versi connesse la distinzione che spesso viene fatta fra 'centro' e 'periferia' e l'utilizzazione di 'cerchi' concentrici per illustrare le zone di influenza o quelle di interesse politico, economico o strategico dei vari Stati, a livello locale, regionale o globale. Le dimensioni di tali zone dipendono dall'entità della potenza di cui ciascuno Stato dispone e si fondano sull'assunto di un'attenuazione progressiva sia degli interessi che del potere, a mano a mano che ci si allontana dal centro e si va verso la periferia.Il pensiero marxista-leninista ha sistematicamente trascurato l'influsso e i condizionamenti non solo dell'ambiente naturale, ma anche degli altri fattori geografici, fatta eccezione per quelli economici. Infatti, fautore di un altro tipo di determinismo, esso poneva l'economia e non la politica al centro delle relazioni internazionali. Questo è successo, beninteso, più nella teoria che nella prassi politico-strategica di Mosca. Basti pensare alle reazioni all'accerchiamento geografico, proprio dell'esperienza storica russa, o alla tendenza a sviluppare il potere marittimo come mezzo per trasformare l'URSS da potenza regionale a potenza mondiale, sviluppando tematiche molto simili, oltre che a quelle di Mahan, anche a quelle che Ratzel adduceva a sostegno del programma di riarmo navale tedesco di fine Ottocento. D'altronde, la metodologia denominata 'della correlazione delle forze', utilizzata dal vertice politico-strategico sovietico per determinare possibilità e condizionamenti all'azione dell'URSS nel mondo, attribuisce grande importanza all'impatto dei fattori geografici sulle decisioni relative alla definizione degli obiettivi da perseguire nonché alle modalità strategiche con cui conseguirli.In un campo del tutto differente va ricordato che le motivazioni di base dell'istituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio furono di natura

squisitamente geopolitica. Per evitare nuovi conflitti tra Francia e Germania si pensò infatti di porre sotto il controllo di un'autorità sovranazionale il carbone e l'acciaio, considerati allora i fondamenti della potenza militare.

Da questa breve rassegna, tutt'altro che esaustiva, delle varie teorie geopolitiche elaborate nel secondo dopoguerra risulta che tutte hanno avuto - come era peraltro naturale - la tendenza a trasformarsi, da analitiche e descrittive, in dottrine normative, di guida e di giustificazione delle decisioni politiche. Risulta inoltre evidente la stretta relazione fra tali elaborazioni concettuali e i problemi contingenti con cui i loro autori hanno dovuto di volta in volta confrontarsi, nonché il carattere quasi sempre giustificativo di progetti politici preconfezionati e talvolta subordinati a finalità di lotta politica interna ai singoli Stati.

Questo costituisce il problema cruciale per una geopolitica che si proponga veramente di contribuire in modo originale alla definizione degli interessi e degli obiettivi politici degli Stati, anziché essere solo meramente giustificativa, cioè strumento di propaganda di decisioni assunte per tutt'altri motivi e in ambiti diversi, che manipolano le opinioni pubbliche al fine di acquisirne il consenso. Tale deformazione è facilitata dalla semplificazione propria delle rappresentazioni cartografiche e dalla loro intrinseca forza persuasiva, simile a quella degli slogans.

La 'nuova' geopolitica ha mutuato vari aspetti da quella precedente, in particolare dalla Scuola tedesca di Haushofer, di cui peraltro, almeno in linea di principio, rifiuta il dogmatismo e il determinismo geografico: l'importanza di approcci globali e sintetici, conseguenti anche al fatto che i parametri considerati trovano una comune base spaziale; l'affermazione della rilevanza della conoscenza dei dati geografici per la politica; le modalità di rappresentazione geopolitica (direzioni, frecce, cerchi, sfumature di colore per inserire sulla carta i dati statistici ritenuti rilevanti), che erano state grandemente perfezionate nell'ambito della Scuola tedesca e che consistono, in pratica, nella sovrapposizione di segni geopolitici alle carte geografiche.

4. La geopolitica in Italia

Come negli altri paesi, in Italia la storia della geografia politica applicata è strettamente collegata da un lato con lo sviluppo delle scienze geografiche, dall'altro con quello delle

scienze storiche e politiche. La geopolitica, intesa nell'accezione allargata del termine, cioè come geografia politica applicata alla politica estera, al dominio e alla conseguente organizzazione del territorio, e anche come individuazione delle ragioni geografiche degli eventi storici, ha avuto eminenti studiosi: da Giambattista Vico a Melchiorre Gioia, da Domenico Romagnosi a Carlo Cattaneo.

Anche in campo militare vi sono state non banali elaborazioni, non solo per quanto riguarda le tecniche cartografiche, ma anche per la concettualizzazione della geografia strategica, cioè della geografia applicata, che assieme alla storia e alla tecnologia è parte del cosiddetto 'trivio' della scienza militare. Ricordiamo, in particolare, l'opera del colonnello Giovanni Sironi (v., 1873), il quale suddivise la geografia in due parti, una descrittiva e una ragionata: quest'ultima, collegando il dato geografico con la decisione, era in grado di illustrare le capacità di analisi e di previsione delle condizioni di vulnerabilità e dei fattori di potenza. Giova ricordare anche le teorie dell'allora colonnello, poi generale, Carlo Porro, sulla spazialità differenziale, che anticipano quelle elaborate recentemente, soprattutto in Francia, sulla correlazione fra la scelta della scala di rappresentazione e gli interessi contingenti degli utilizzatori.

Con la fondazione della Reale Società Geografica Italiana a Firenze nel 1866 (spostata a Roma nel 1872) ebbero notevole impulso non solo gli studi geografici, ma anche l'approfondimento del loro impatto politico. Ad esempio, Cesare Correnti, presidente della Società, invitava nel 1873 "a rispondere con la carta geografica a chi voleva addormentare l'Italia" (v. Massi, 1992, p. 135). Gli studi e le spedizioni archeologiche e geografiche in Medio Oriente e soprattutto in Africa aprirono la strada alla penetrazione economica e all'espansione coloniale italiana. Studi di geografia politica e di antropogeografia furono prodotti anche a sostegno sia delle tesi irredentiste (si ricordino gli scritti di Cesare Battisti: v., 1923), sia della riattivazione dei tradizionali collegamenti italiani con l'Europa balcanico-danubiana.

Concetti come quelli di 'Eurafrica', di 'mare nostrum', di 'frontiere naturali' e di 'spazi vitali' divennero molto popolari, soprattutto nel primo dopoguerra, sia per influsso della geopolitica tedesca sia per naturale sviluppo del pensiero geografico e di quello politico italiano.

Negli anni venti si affermò il concetto di 'geografia politica dinamica' (v. Almagià, 1923),

impiegato come sinonimo di geografia politica applicata, che, unitamente all'elaborazione delle 'leggi tendenziali' del comportamento degli Stati (v. De Marchi, 1929), sottolineò il valore predittivo e indicativo della geografia rispetto all'azione politica.

Di fatto, l'aggettivo 'dinamica' suscita notevoli perplessità, perché l'estrapolazione delle serie storiche, di dati statistico-geografici (ad esempio di quelli demografici), non costituisce di per se stessa un'applicazione politica delle scienze geografiche, ma rimane limitata al loro ambito analitico-descrittivo. Perché possa esservi un ragionamento geopolitico, ad esempio ai fini della pianificazione della politica estera, il dato non può essere né neutro, né innocente, ma deve essere concettualizzato e finalizzato a un progetto politico per sua natura autoreferenziale. Solo se s'inseriscono nella logica di un calcolo politico, i dati geografici acquistano un valore geopolitico.In particolare, tra il 1939 e il 1942 fu pubblicata a Milano una rivista di geopolitica per iniziativa di un gruppo di geografi soprattutto triestini e giuliani, facenti capo a Giorgio Roletto e a Ernesto Massi (v. Antonsich, 1991). Essi si differenziarono dagli assunti della geopolitica tedesca di Karl Haushofer per una metodologia più decisamente geografica e per una maggior importanza attribuita al fattore 'volontà umana' rispetto a quello deterministico dell'ambiente naturale. Ne condivisero invece la ricerca per l'individuazione di un proprio 'spazio vitale', coerentemente con la politica di affermazione e di espansione nazionale dell'Italia. Il concetto di 'spazio vitale' fu raccordato sempre dalla geopolitica italiana all'importanza crescente dei fattori economici, e in special modo all'autarchia. Questa la definizione datane dal comitato di redazione della rivista: "L'optimum delle aree nell'ambito delle quali ambiente geografico, tradizioni storiche, necessità di vita presente e futura si concordano per dare benessere al popolo che ha le possibilità spirituali e quindi la tendenza geopolitica ad occuparlo e a valorizzarlo" (cfr. Inquadrature, in "Geopolitica", 1940, n. 8-9, pp. 321-322). Per la sua impostazione antideterministica, la geopolitica italiana si avvicina alla geografia 'umanistica' francese di Vidal de la Blache (v., 1922).

Nel secondo dopoguerra la geografia politica applicata conobbe in Italia un periodo di vera e propria eclisse, non solo per la 'denazionalizzazione' subita dal paese e per l'erosione dello Stato, sia dal basso ad opera dei vari regionalismi e particolarismi, sia dall'alto per l'adozione spesso del tutto acritica di ideologie ecumeniche, internazionalistiche ed eteroreferenziali, ma anche per il predominio della cultura marxista, tendenzialmente contraria a riconoscere l'influsso dell'ambiente naturale sulla politica e l'esistenza di

interessi nazionali anche come base della partecipazione italiana agli organismi e alle istituzioni internazionali o sovranazionali. L'impegno riposto in discussioni circa il superamento di una 'geografia di destra' per sostituirla con una di 'sinistra' è una chiara indicazione delle futilità di cui si dilettava l''accademia italiana' di quel periodo, del suo allontanamento dai problemi nazionali concreti e del suo arretramento culturale rispetto agli altri paesi avanzati.

Con il crollo del mondo bipolare, con il collasso dell'ideologia marxista, con la frantumazione e la disgregazione politica all'Est (e, per effetto indotto, anche all'Ovest), con l'unificazione della Germania, con il risorgere delle specificità nazionali ed etniche, con la rimessa in discussione dei confini di Yalta da un lato e di quelli della colonizzazione dall'altro, con il moltiplicarsi degli attori che agiscono sulla scena internazionale (di natura non più solo statale, ma anche subnazionale, multinazionale e transnazionale), la geografia politica applicata e con essa la geopolitica sono riemerse anche in Italia, semplicemente perché è rinata la lotta per lo spazio, prima bloccata dai rigidi meccanismi e dalle strette regole del mondo bipolare. Spazio che ha evidentemente un significato del tutto differente da quello del passato, nel senso che è uno spazio più 'deterritorializzato', più geoeconomico che geostrategico.Di questa tendenza si sono fatti interpreti nel nostro paese diversi studiosi, pur con ottiche e finalità differenti (tra gli altri: v. Strassoldo, 1985; v. Santoro, 1991; v. Jean, 1991; v. Flamigni, 1992; v. Massi, 1992; cfr. inoltre "Micromega", 1991, e la rivista "Limes", collegata con quella francese "Hérodote", che sta conoscendo dal 1993 un grandissimo successo editoriale).

5. Il futuro della geopolitica: spunti operativi, epistemologici e metodologici

La disgregazione dell'ordine bipolare, il collasso del principio della inviolabilità delle frontiere, il risorgere di conflitti etnici e nazionali, il processo ora solamente iniziato della riaggregazione del mondo intorno a poli costituiti da potenze egemoni su scala regionale, i conflitti potenziali o già in corso per definire i confini delle nuove regioni geopolitiche e, all'interno di ciascuna di esse, le zone d'influenza e il peso relativo di ciascuno Stato che ne fa parte hanno determinato l'inizio di un nuovo periodo d'incertezza e di conflittualità. L'ipotetico 'nuovo ordine mondiale', propagandato dal presidente americano Bush dopo il

'crollo del muro' e durante la crisi del Golfo, non vedrà verosimilmente mai la luce. Infatti lo spostamento della competizione mondiale dal campo strategico a quello economico rende impossibile all'unica superpotenza rimasta, cioè agli Stati Uniti, garantire da sola, cioè in modo egemone, l'ordine del mondo. Si sta pertanto riaccendendo la lotta per le zone d'influenza e per il dominio dello spazio.

Lo spazio ha però assunto significato e dimensioni diversi da quelli del passato per una serie di motivi.Primo, perché i mezzi economici, finanziari e tecnologici hanno sostituito in larga misura quelli militari come strumento per conseguire obiettivi politici. Questo complica notevolmente il problema della governabilità dell'assetto internazionale, poiché mentre gli strumenti militari sono a direzione centralizzata e monopolizzati dagli Stati, quelli economici sono governati da un sistema decisionale diffuso.

Secondo, perché la ricchezza non dipende, come nel passato, da dimensioni 'orizzontali', quali l'estensione del territorio o il possesso di risorse naturali, ma dalla dimensione 'verticale' della produttività e della tecnologia.

Terzo, perché sono aumentate la globalizzazione dei problemi e la conseguente interdipendenza fra i vari fattori che agiscono sulla scena politica internazionale. Cosa che non è solo fattore di collaborazione, ma anche di competizione, data la maggiore sovrapposizione degli interessi degli attori in gioco. Risulta pertanto accentuata l'importanza del pensiero globale, nel senso sostenuto da Wallerstein per le scienze sociali e da Humboldt e da Ritter in campo geografico.

Quarto, per la maggiore autonomia decisionale e per l'aumento del numero dei soggetti che operano in campo internazionale, in conseguenza della frantumazione degli Stati multinazionali. A fianco degli Stati agiscono delle forze subnazionali, delle istituzioni e organizzazioni internazionali e degli attori transnazionali, non solo in campo industriale e finanziario, ma anche religioso. La loro azione s'intreccia e spesso si sovrappone o si contrappone a quella degli Stati. La coesione e l'unità di questi ultimi sono poi erose dalle stesse tendenze integrative sovranazionali che, anche se non necessariamente, rappresentano fattori di disgregazione all'interno dei singoli Stati.

Quinto e ultimo motivo, perché le regole e i meccanismi di funzionamento del precedente sistema interstatale si sono allentati o, in taluni casi, sono scomparsi. Basti pensare alle utilizzazioni disinvolte che nella crisi iugoslava sono state fatte dei principî di inviolabilità

delle frontiere, di non ingerenza e di autodeterminazione dei popoli. Basti anche pensare alla fine dello jus publicum europaeum, per quanto riguarda lo jus ad bellum, e il riaffiorare in condizioni e in contesti del tutto differenti da quelli del passato delle dottrine della 'guerra giusta'. La caduta delle regole di comportamento interstatale (definite impropriamente 'diritto internazionale') toglie consistenza agli approcci giuridici che pretendono di spiegare le motivazioni e gli interessi che sono alla base della definizione della politica di ciascuno Stato. È proprio questo venir meno delle basi giuridiche che spiega l'attuale popolarità della geopolitica, la quale, sin dal suo sorgere, si è appunto contrapposta alle visioni propriamente giuridiche (v. Schmitt, 1950).

Questa situazione implica un ripensamento integrale degli stessi fondamenti epistemologici e metodologici della geopolitica, intesa come disciplina che studia le premesse e i condizionamenti geografici dell'azione politica. Essa deve evitare di far riferimento a delimitazioni dello spazio del tutto anacronistiche e quindi irrilevanti per i problemi concreti che si debbono affrontare in campo politico, strategico, economico, ecc.

Tale esplicitazione delle proprie basi concettuali e metodologiche costituisce il presupposto indispensabile per ridare alla disciplina la rilevanza che ha avuto un tempo per la definizione degli obiettivi e delle politiche anche delle medie potenze regionali. Questi obiettivi e politiche, per esser tali, devono essere commisurati al livello di potenza posseduto da ciascun attore ed essere elaborati tenendo conto dei condizionamenti naturali, del comportamento dei possibili competitori, nonché delle convergenze e alleanze con altri attori che abbiano i medesimi interessi. Ciascuno di essi ha evidentemente un proprio specifico 'senso dello spazio', in relazione alla propria storia, cultura, percezioni e interessi anche di politica interna. Mai come nel mondo post-bipolare i rapporti sia conflittuali che cooperativi sono diversi dalla 'somma zero', dato che, fra l'altro, ciascun attore possiede una propria spazialità, differente da quella degli altri.

Da quanto precede, la geopolitica può essere allora definita come la teoria dell'azione nello spazio politico, dove per spazio politico s'intende la sovrapposizione e la combinazione di diversi spazi (economico, demografico, strategico, giuridico, ideologico, ecc.), in cui opera una pluralità di attori che perseguono ciascuno finalità proprie, in presenza o in assenza di regole del gioco comuni (ad esempio: diritto del mare, accordi GATT, ecc.) e quindi secondo relazioni di forza più che di diritto. La nuova geopolitica è caratterizzata da una spiccata multidisciplinarità. Lo spazio, o meglio, gli spazi (anche non territoriali)

costituiscono il quadro di riferimento e rappresentano l'ambiente, il teatro e la posta in gioco dell'azione politica (v. Aron, 1962).Non si tratta quindi né di una scienza, né di una disciplina ben caratterizzata. Si tratta piuttosto, come nel caso della politica e della strategia, di un centro di attrazione e di catalizzazione di campi disciplinari diversi, aventi tutti un proprio spazio, più o meno ampio a seconda della loro natura; questi si sovrappongono e si compongono nello spazio considerato d'interesse per l'azione politica: lo spazio demografico non coincide, ad esempio, con quello economico, né questo con quello militare.

Gli spazi a cui si fa riferimento non sono né spazi reali, né tanto meno spazi naturali, ma spazi di concettualizzazione, la cui dimensione è determinata dagli interessi e quindi dal livello di potenza posseduto, cioè dalla capacità di esercitare un dominio e d'influire sulla realtà. Gli spazi della Germania sono ad esempio differenti da quelli dell'Italia, anche se in parte gli uni sono sovrapposti agli altri. Talvolta possono comportare una coincidenza di interessi, come nel settore della sicurezza; talaltra, una loro competizione, specie nel settore economico. La geografia che interessa non è tanto quella fisica, come scienza dei luoghi, quanto quella umana: non però la geografia dell''uomo-abitante', propria del passato, quando predominavano l'agricoltura e il possesso delle materie prime, quanto quella dell''uomo-politico' e dell''uomo-produttore', propria della società industriale avanzata. La tecnologia ha liberato in gran parte l'attività umana dai condizionamenti della natura, in modo evidentemente differenziato a seconda del settore considerato: meno per quanto riguarda la politica e anche la sicurezza, in misura maggiore per quanto concerne l'economia, la tecnologia o l'informazione.

Con la fine del mondo bipolare e con l'impraticabilità di un 'ordine' imperiale unipolare, hanno perso di significato rappresentazioni di tipo planetario, come quelle di MacKinder o Spykman. Il globalismo sta acquistando significato in altri settori, come quello economico o quello della contrapposizione fra sviluppo e sottosviluppo - che ha spostato la competizione mondiale dai paralleli ai meridiani - o, ancora, come quello dei problemi ecologici globali. Le dimensioni aerospaziali o quelle dell'informazione si sovrappongono e hanno diminuito l'importanza della tradizionale contrapposizione fra terra e mare.

Mentre la geografia ha concentrato sempre la sua attenzione sullo spazio, trascurando il tempo, e la filosofia ha fatto il contrario (anche nel caso di filosofi come Kant, che era originariamente un geografo), la nuova geopolitica deve considerare entrambe le

dimensioni, spaziali e temporali.

Ma spazi e tempi sono 'politici'. Non sono neutri o oggettivi. In sostanza, il cuore del problema epistemologico di una geopolitica che voglia costituire veramente un supporto per le decisioni politiche rimane quello che implicitamente era alla base in tutte le utilizzazioni della geografia politica del passato, deterministiche e non: l'ideologia o la Weltanschauung, che costituisce la matrice concettuale degli strumenti analitici impiegati; prima fra essi, la definizione degli spazi e la natura dei fattori da esaminare.

Tratteggiati gli aspetti epistemologici della geopolitica, i principali problemi metodologici da affrontare sembrano essere tre. Primo: gli spazi e quindi gli attori interni ed esterni da considerare. Secondo: i fattori da prendere in considerazione. Terzo: le interconnessioni fra i vari fattori e attori, in modo da pervenire a elaborazioni sintetiche, che riguardino la definizione degli interessi e delle politiche, comprese le possibili alleanze da attivare o le resistenze (minacce) da superare. Con questo metodo appare possibile una concettualizzazione operativa dello spazio e dei dati statistici a esso collegati. Questi, per quanto detto in precedenza, possono essere integrati in una visione d'insieme solo per il tramite di teorie e di modelli da cui scaturiscono a loro volta le opzioni politiche, in termini di definizione d'interessi, di obiettivi e di strategie per conseguirli, nonché la loro valutazione comparativa.

Per quanto riguarda il primo punto, cioè la delimitazione, sono da considerarsi superate le dottrine basate prevalentemente su dati naturali, come avveniva in passato nella definizione delle regioni geografiche. Esse conservano solo un valore classificatorio ai fini della raccolta ordinata dei dati statistici. Non solo la geografia 'volontaria' e la tecnologia hanno modificato profondamente l'impatto della natura sull'azione umana, ma anche, e soprattutto, molti degli attuali fattori di potenza e condizioni di vulnerabilità (ad esempio, nel campo finanziario o delle informazioni) prescindono completamente da ogni condizionamento naturale. Questo non significa che vada necessariamente e sempre considerato lo spazio globale, anche se, considerando spazi più ristretti, occorrerà generalmente valutare l'influsso che essi ricevono dall'ambiente esterno. La regione geopoliticamente rilevante è quella su cui si può influire, cioè esercitare un'azione: quindi, un potere e un dominio.

Quando si parla di zone d'interesse, d'influenza e d'azione di una media potenza regionale (v. Santoro, 1991), si fa riferimento a questa realtà. Spesso vengono considerati tre spazi

d'interesse: uno locale, a dominio prevalente, se non esclusivo, di tale media potenza; uno regionale, in cui l'intensità dei suoi interessi e del suo livello di potenza rimane elevata per la breve distanza, a cui corrisponde di solito, ma non necessariamente, una maggiore densità e importanza d'interessi, di rapporti e di possibilità d'azione; uno mondiale, in cui le capacità di dominio e la stessa libertà d'azione della media potenza possono limitarsi al compito di evitare che i suoi interessi vengano lesi in modo grave dall'azione delle superpotenze o di altre potenze regionali (di regioni diverse), ovvero in cui la sua influenza e azione possono esercitarsi nell'ambito di istituzioni e organizzazioni multinazionali o internazionali a cui essa partecipa. Le delimitazioni regionali variano poi a seconda del settore considerato (sicurezza: NATO e CSCE; economia: CEE, ecc.).

Nella nuova situazione mondiale i confini fra le varie regioni sono in corso di definizione per l'instabilità interna dei singoli Stati e per l'indeterminatezza dei rapporti di potenza. Quando queste due cause perturbatrici troveranno un loro equilibrio, allora i confini si stabilizzeranno. Nella fase di transizione, nelle incerte fasce confinarie di tali nuove aree geopolitiche emergenti si manifestano i più accentuati fenomeni d'instabilità e di conflittualità. Questi affliggeranno in particolare gli Stati che appartengono a più di una regione geopolitica, come la Turchia, ponte fra l'Europa, il Medio Oriente e l'Asia centrale.

Per quanto riguarda il secondo punto - cioè i fattori da considerare - essi dipendono dagli obiettivi che ci si propone. Anche in questo caso è evidente che un approccio globale sarebbe sempre preferibile, date le interferenze, le connessioni e le interdipendenze esistenti e, almeno in certi casi, in relazione alla fungibilità fra le possibili politiche svolte nei vari settori, ad esempio nel settore degli aiuti allo sviluppo, e in quello delle politiche d'immigrazione, ecc., e data l'alternativa di seguire in entrambi approcci bilaterali o multilaterali. Ma nella realtà non è possibile esaminare contemporaneamente tutti i settori e le tendenze di tutti gli attori in un quadro globale. Risulta necessaria una selezione che prenda in considerazione solo i settori e gli attori rilevanti e si concentri sulle preoccupazioni contingenti, salvo una verifica dell'influenza degli aspetti non considerati sulle conclusioni a cui si è pervenuti. Si tratterà comunque sempre di effettuare un'analisi di campi disciplinari differenti, ciascuno con propri spazi e propri orizzonti, con proprie classificazioni particolari, spesso del tutto artificiali, data l'interdipendenza sostanziale dei fattori e l'impossibilità di valutarli nella loro realtà senza considerarli in un contesto unitario. Solo una visione d'insieme, un'ipotesi progettuale a priori e un'ideologia

permettono misurazioni efficaci. Occorre ragionare prima di misurare e non il contrario. In ogni problema è la sintesi autoreferenziale che deve precedere l'analisi. Quest'ultima, con un processo metodologico di tipo cibernetico, cioè retroattivo, potrà poi affinare la sintesi, perfezionando per cicli successivi la valutazione delle opzioni possibili e la loro classificazione secondo una scala di preferenzialità. Dalla raccolta più completa dei dati e dalla loro proiezione statistica nel futuro non può invece derivare la scelta, a meno che, beninteso, non si ammetta che la decisione politica venga determinata dalla natura e non dalla libera scelta dei responsabili politici. Libera scelta che è sempre però vincolata poiché deve tener conto dei condizionamenti, delle opportunità e delle limitazioni ambientali.

La considerazione delle interazioni fra i vari settori in vista di una sintesi operativa costituisce la terza e ultima parte del processo metodologico qui tratteggiato (ad esempio, l'elaborazione di una politica globale di sicurezza - militare, economica, dei rifornimenti energetici, ecc.). Essa consiste nell'individuazione e nella valutazione delle decisioni possibili e nella scelta fra esse di quella considerata preferibile. È la parte più creativa e richiede la formulazione di teorie e modelli che consentano anzitutto di concettualizzare i dati disponibili ai fini della definizione della politica in esame, e poi di valutare le interferenze, di effettuare analisi di sensitività, d'individuare le opzioni possibili e di valutarle in senso assoluto e relativo, nelle loro prevedibili conseguenze e nella loro maggiore o minore rispondenza alle diverse finalità. Le tecniche metodologiche che sembrano più idonee a tale scopo sono quelle dell''impatto incrociato'. Esse consentono di superare i singoli orizzonti disciplinari, di gerarchizzare i fattori considerati e di rendere trasparenti le sintesi, che saranno sempre caratterizzate da un alto grado di soggettività e di creatività.Solo con queste premesse epistemologiche e metodologiche la geopolitica, nelle nuove realtà del sistema internazionale, può costituire un ponte fra le scienze geografiche e le loro applicazioni politiche, strategiche ed economiche. Nelle nuove condizioni del mondo è indispensabile che i responsabili dello Stato acquisiscano una ragionevole consapevolezza geografica e la capacità di 'pensare lo spazio' tenendo conto delle nuove condizioni determinate dal progresso tecnologico e dalla destrutturazione del sistema bipolare. Rimettendo in discussione i confini e il rango dei vari attori che agiscono in campo internazionale si è anche rimessa in moto la competizione per il dominio dello spazio e per la sua organizzazione. Comincia così una nuova era per la geopolitica.

Enciclopedia del Novecento II Supplemento (1998)

di Carlo Jean

Geopolitica

Sommario: 1. Introduzione. 2. Definizioni di geopolitica e classificazione delle teorie geopolitiche. a) Considerazioni generali. b) Geopolitica e determinismo ambientale. c) Geopolitica e geografia politica. d) Geopolitica e geostrategia. e) Geopolitica e geoeconomia. f) Definizione e contenuti della geopolitica. 3. Precursori e storia del pensiero geopolitico fino alla fine del mondo bipolare. a) I precursori. b) La nascita della geopolitica moderna: Ratzel e Kjellén. c) II pensiero geopolitico continentalista. d) Le teorie dei poteri marittimo e aerospaziale. e) Le teorie del potere peninsulare. f) Le concezioni regionali e multipolari. g) La geopolitica francese. h) La geopolitica sudamericana. i) L'idealismo geopolitico. l) Considerazioni sulla geopolitica del Novecento. 4. La geopolitica italiana. a) Dagli albori al Risorgimento. b) La geopolitica dell'Italia liberale e del regime fascista. c) La geopolitica della guerra fredda. 5. La geopolitica contemporanea. a) Le teorie globaliste. b) Le teorie multipolari. c) Le teorie binarie. d) Le teorie anarchiche. e) La geopolitica italiana del dopo guerra fredda. 6. I fattori geopolitici e i metodi impiegati dalla geopolitica. a) Fattori permanenti. b) Fattori variabili. c) Approcci, metodi e tecniche. □ Bibliografia.

1. Introduzione

Il termine ʿgeopolitica' è tornato di moda e si è rapidamente diffuso nel linguaggio dei media dopo la fine del mondo bipolare e delle sue ideologie globali. Evidentemente il suo ritorno non è casuale, ma dipende dalle trasformazioni subite dal sistema internazionale.

Al centro del dibattito non viene più posta la ʿstatica' dell'ordine mondiale, ma la ʿdinamica' della competizione per il potere fra i vari attori geopolitici - siano essi ʿpoli' macroregionali, Stati o entità substatali - che cercano di affermare i loro interessi, identità e autonomia.

Peraltro, talune teorie geopolitiche attuali tendono a studiare le condizioni per pervenire alla stabilità a livello mondiale e presuppongono che i rapporti internazionali possano essere basati sulla interdipendenza e sulla cooperazione per fronteggiare sfide globali, come quelle ecologiche e del sottosviluppo. Nell'ambito della geopolitica ˙globalista', diversamente che nella geopolitica ˙classica', cade ogni distinzione fra ˙interno' ed ˙esterno' dei vari attori geopolitici: il mondo viene trattato nella sua globalità, come unico autentico soggetto della geopolitica.

Il termine geopolitica - in genere utilizzato pragmaticamente, senza pretese epistemologiche o scientifiche - indica e comprende i vari apporti provenienti da settori disciplinari diversi che, a vario titolo, influiscono sulle decisioni particolari e sulle politiche generali riguardanti tanto gli affari interni quanto le relazioni esterne.

La geopolitica generalmente riflette una visione realistica, conflittuale e talvolta deterministica della politica, specie internazionale: in alcuni casi si tratta di una semplice concettualizzazione ex post di decisioni già prese, finalizzata all'acquisizione del consenso interno ed esterno, alla manipolazione e alla propaganda; in altri, i suoi approcci, metodi e tecniche sono utilizzati in modo sistematico per elaborare scenari e per migliorare la qualità delle decisioni riguardanti la definizione di interessi e di obiettivi, di politiche e di strategie. In modo soggettivo e mai neutrale, nella geopolitica vengono utilizzati apporti che vanno dalla geografia politica alla storiografia, alla politologia, all'economia internazionale, alla psicologia collettiva, alla demografia, alla strategia militare, e così via. Vengono poi impiegate le tecniche di rappresentazione cartografica, per far confluire in un dato spazio le varie valutazioni.

La geopolitica non è né una scienza, né una disciplina ben definibile. Sull'incertezza della sua natura influisce l'inflazione semantica di cui essa è oggetto e che a sua volta deriva dall'incertezza e imprevedibilità della turbolenta fase di transizione che il mondo sta attraversando, dalle nuove gerarchie di potenza, dalle modifiche che sta subendo la divisione internazionale del lavoro e della ricchezza, nonché dall'incessante, rapida evoluzione delle tecnologie militari e di quelle per la produzione di ricchezza.

La geopolitica classica - che si conforma in genere alle posizioni assunte dallo Stato di appartenenza, in particolare relativamente al suo destino rispetto al mondo - assume nella maggior parte dei casi una posizione statocentrica. Più che di geopolitica, si dovrebbe

quindi parlare di geopolitiche proprie di ciascun paese e di ciascuna epoca. Tutte le teorie geopolitiche vanno pertanto esaminate relativizzandole, ossia ricollocandole nell'ambito dello specifico contesto storico in cui sono state formulate e degli interessi che le hanno motivate. Anche la geopolitica ˙globalista' presenta tale caratteristica di soggettività.

La critica di una dottrina geopolitica comporta sempre l'affermazione di una ˙controgeopolitica': all'inizio della seconda guerra mondiale, negli Stati Uniti, alla ˝cattiva geopolitica nazista" fu contrapposta la ˝buona geografia politica americana", che si pretendeva ispirata dai valori propri dell'idealismo internazionalistico wilsoniano (v. Antonsich, 1994).

La terza rivoluzione industriale - quella dell'informazione - e la riduzione dei costi dei trasporti e delle telecomunicazioni hanno modificato i paradigmi di base della geopolitica classica e il significato politico dello spazio e del tempo, nonché il ruolo della forza militare nella politica internazionale e nella determinazione della gerarchia degli Stati. La globalizzazione e l'interdipendenza richiedono un nuovo ordine geopolitico. La trasformazione dei territori degli Stati da aree sostanzialmente esclusive della sovranità statale in luoghi di concentrazione di reti, di comunicazioni e di flussi costringe a ripensare i concetti e gli approcci della precedente geopolitica ˙territoriale'. Inoltre, è aumentato il peso dei fattori non militari della sicurezza (immigrazioni, criminalità organizzata, droga e così via). La perdita di importanza della forza militare come paradigma per determinare la gerarchia fra gli Stati, su cui si erano fondati in ultima analisi gli ordini e gli equilibri precedenti, ha reso turbolenta l'attuale fase di transizione degli assetti mondiali.

Ma la geopolitica attuale differisce da quella del passato anche per altri motivi. In primo luogo, alla geopolitica degli spazi territoriali si è sovrapposta quella dei flussi immateriali, che non conoscono confini. In secondo luogo, si sono moltiplicati, sia quantitativamente sia qualitativamente, gli attori della politica. Non solo è aumentato il numero degli Stati, ma, anche se questi continuano a costituire gli elementi centrali del sistema internazionale, sono comparsi altri attori geopolitici. L'importanza e l'autonomia degli Stati sono erose dall'alto (dalle istituzioni sovranazionali a livello globale o regionale), dal basso (dai tribalismi, localismi e regionalismi) e dai lati (dalle imprese multinazionali, finanza, religioni, criminalità organizzata, ecc.).

La potenza e la ricchezza si sono smaterializzate e deterritorializzate, creando dissimmetrie con l'organizzazione politica e giuridica degli Stati, rimasta invece territoriale e delimitata da frontiere ben precise; nell'epoca agricola e in quella industriale, infatti, le frontiere separavano l'interno dall'esterno anche dal punto di vista economico, mentre la loro permeabilità nell'epoca postindustriale ha molto attenuato tale separazione. Ormai, l'interno e l'esterno vanno considerati un tutto unico. Avere una politica estera attiva non è più una scelta, ma una necessità. Oltre alle frontiere fisiche esistono altre frontiere, come quelle economiche, culturali, ecc., che sono in continuo movimento; esse definiscono sfere di influenza e di dominio in cui operano i vari soggetti geopolitici, che si espandono o ripiegano o comunque interagiscono, determinando la politica e, quindi, il benessere e la sicurezza dei vari attori geopolitici.

La centralità dei fattori fisici (posizione, dimensioni, distanze, risorse naturali, ecc.), tipica della geopolitica del passato, si è ridotta, anche se non è scomparsa del tutto; è invece aumentata quella dei fattori umani e immateriali, come demografia, tecnologia, produttività, informazione e media, nonché quella delle culture, delle religioni e della storia, che in passato erano compresse dal dominio di ideologie globalizzanti e dai meccanismi del confronto bipolare tra Stati Uniti e Unione Sovietica.

Durante la guerra fredda, il termine geopolitica venne colpito da una specie di ostracismo ideologico, sia perché esso venne associato indebitamente con l'assalto al potere mondiale da parte della Germania nazista (v. Paterson, 1987), sia perché l'approccio geopolitico, necessariamente collegato con una visione statocentrica e realistica delle relazioni internazionali, contrastava con le ideologie dominanti nelle due superpotenze, e cioè con l'idealismo wilsoniano e con il marxismo-leninismo, che ne legittimavano il predominio sul rispettivo blocco. Il ritorno del termine geopolitica è quindi strettamente connesso da un lato con il passaggio dall'ordine di Jalta al disordine delle nazioni e, dall'altro, con le tendenze alla globalizzazione, alla regionalizzazione e alla frammentazione, che coesistono e si contrappongono nel mondo post-bipolare.

Beninteso, anche la contrapposizione fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica si ispirava a particolari visioni geopolitiche, dato che teneva conto dei rapporti fra potenza e spazio. Basti pensare alla dottrina del containment, a quella del ʿdomino', alla divisione dell'Europa in aree d'influenza, alle conferenze di Teheran, di Jalta e di Potsdam, ai contrasti anche territoriali fra l'Unione Sovietica e la Cina, e così via. La geopolitica non era scomparsa: era

semplicemente stata accantonata come termine, per motivi del tutto contingenti e legati agli interessi politico-strategici del tempo.

Ciascuna epoca e ciascuno Stato hanno sempre avuto una propria geopolitica. Quest'ultima infatti rispecchia il particolare rapporto che le singole entità sociopolitiche hanno con il proprio spazio, non solo fisico, ma anche economico, tecnologico e psicologico-identitario, cioè con il particolare ˙senso dello spazio' che corrisponde alla loro cultura ed esperienza storica, e che rappresenta un ponte tra fattori geografici e scelte politiche. In questo senso, la geopolitica è sempre stata anche geostoria. Le grandi teorie geopolitiche della prima parte del Novecento hanno sempre presupposto, implicitamente o esplicitamente, una visione globale del processo storico, volta a reinterpretare la storia passata per anticipare quella futura. Talvolta, traendo stimolo dall'allarme per la decadenza della propria civiltà o della potenza del proprio Stato, esse hanno sostenuto programmi di riarmo psicologico, militare o economico. Tipiche, a tale riguardo, le tesi sostenute da H. J. Mackinder o quelle sulla decadenza dell'Europa, tornate oggi d'attualità anche a causa delle preoccupazioni per lo spostamento del centro dell'economia mondiale dall'Atlantico al Pacifico.

2. Definizioni di geopolitica e classificazione delle teorie geopolitiche

a) Considerazioni generali

Non esiste una definizione univoca della geopolitica, anche se, come dice la stessa etimologia del termine, si tratta di una disciplina che studia i rapporti, le influenze, i condizionamenti e le limitazioni dei fattori geografici - fisici e umani - sulla politica, vale a dire su comportamenti, decisioni, percezioni e azioni dei vari attori geopolitici, siano essi gli Stati, le entità sovra- o sub-nazionali, o anche le grandi imprese industriali e commerciali. Gli approcci e i metodi propri della geopolitica vengono infatti utilizzati anche nelle valutazioni imprenditoriali dei rischi e delle opportunità dei vari ˙sistemi-paese'.

La geopolitica non esiste in natura, ma solo in letteratura. Va perciò studiata soprattutto - anche se non esclusivamente - in relazione alla storia del pensiero geopolitico, includendovi anche le metodologie di analisi, di valutazione, di sintesi e di rappresentazione via via utilizzate.

L'imprecisione del significato di geopolitica è connessa anche con la discussa natura della geografia, specie di quella umana, di cui quella politica costituisce una branca. Alcuni attribuiscono alla geografia un significato solo descrittivo e rappresentativo; altri la ritengono una scienza sociale, con contenuti anche predittivi e normativi. Come disciplina sociale, la geografia sarebbe capace di spiegare la storia delle varie entità politiche e dell'insieme dell'umanità, contribuendo, in un certo senso, a individuare le soluzioni più efficaci ai loro problemi.

Generalmente gli studiosi di geopolitica sono fautori della prima visione, quella ˙ristretta', che considera la geografia scienza dei luoghi e degli uomini, ma di questi ultimi soprattutto in quanto elementi dell'ambiente e del paesaggio. L'utilizzo della geografia da parte della politica - ad esempio nel settore delle relazioni internazionali, come d'altronde in quello della politica interna, della strategia militare e dell'economia - non apparterrebbe al campo delle scienze geografiche, ma a quello delle scienze politiche, in quanto implicherebbe la costante utilizzazione di giudizi di valore e di approcci soggettivi che riflettono gli interessi contingenti di chi li adotta.

Questa seconda accezione della geografia rispecchia maggiormente la realtà del pensiero geopolitico, i cui principali esponenti, del resto, non erano geografi; e comunque le teorie che hanno sostenuto erano politiche, non geografiche.

La geopolitica non è quindi una scienza, ma essenzialmente un metodo di ragionamento, un modo con cui un attore geopolitico pensa a se stesso in rapporto allo spazio, agli altri e al mondo. Ciò spiega la ricca varietà del pensiero e delle dottrine geopolitiche e la necessità, come si è detto, di relativizzarle rispetto al contesto in cui sono state formulate.

Tentazione costante di tutti i geopolitici è stata - ed è ancora - quella di attribuire alle proprie conclusioni un valore oggettivo e necessario, facendo perciò della geopolitica una scienza nomotetica e descrivendola come una ˙geologia della politica' (v. Portinaro, 1982). È una tendenza, questa, non limitata al campo della geopolitica. Chi definisce interessi, obiettivi e politiche tende a conferire un valore assoluto e scientifico alle soluzioni che propone. Lo stesso si verifica anche per taluni teorici della strategia militare, che, costantemente sottoposti alla tentazione di attribuire natura di scienza alla propria disciplina, affermano l'esistenza di principî aventi validità generale e normativa, dal cui rispetto o meno dipenderebbero successi o sconfitte. La realtà, invece, ci insegna che spesso

la vittoria deriva proprio dalla violazione di tali principî, cioè dalla capacità di sorprendere l'avversario con stratagemmi, colpendo i punti più vulnerabili del suo dispositivo.

Per altri studiosi la geopolitica non indicherebbe che cosa fare, ma offrirebbe una gamma di possibilità, di limiti e di condizionamenti che si ripercuoterebbero direttamente sulle decisioni e sulle azioni. Per altri ancora, l'ambiente geografico condizionerebbe le decisioni politiche solo indirettamente, attraverso il ˝senso dello spazio' proprio di ogni popolo e di ogni epoca e derivante dalla sua storia e dalla sua cultura.

b) Geopolitica e determinismo ambientale

Nessuno studioso di geopolitica ha mai sostenuto l'esistenza di un determinismo ambientale assoluto. Anche le accuse di determinismo rivolte al generale Karl Haushofer - principale esponente della scuola geopolitica di Monaco di Baviera degli anni venti e trenta ed editore della rivista ˝Zeitschrift für Geopolitik" - sono in gran parte ingiustificate (v. Strassoldo, 1985, pp. 204-207). Lo stesso Haushofer affermò che ˝solo il 25% della storia può essere spiegato in termini di condizionamenti geografici" (v. Kristof, 1960, p. 31). Tralasciando l'infelice percentualizzazione, si deve quindi riconoscere che anche lo studioso di geopolitica considerato più determinista non metteva in discussione la dipendenza ultima della storia dalla libertà dell'uomo e non pensava affatto che si potesse attribuire un fondamento naturalistico alla politica sulla base di un determinismo ambientale, interpretato appunto dalla geopolitica.

Haushofer riconosceva poi che la geopolitica interveniva con una propria individualità solo dopo che fosse stata assunta un'idea politica, quando cioè esistesse una ˝metageopolitica': ed era appunto una metageopolitica - la volontà di rivincita della Germania dopo i ˝torti' subiti nella pace di Versailles - quella che ispirava le riflessioni di Haushofer. In un certo senso, quindi, come è stato maliziosamente notato, ogni geopolitica è sempre una ˝ego-politica" (v. Antonsich, 1995, p. 57), ha un valore soggettivo e può essere compresa solo relativizzandola al contesto in cui è stata formulata.

In politica - come in strategia, economia, ecc. - la linea che separa il determinismo dal semplice condizionamento è sempre labile e incerta. Gli approcci dogmatici sono comunque smentiti non solo dall'esperienza storica, ma anche dalla complessità, incertezza e indeterminazione dei fattori che influiscono sulle scelte reali. Ad esempio, Ebrei e Fenici,

pur vivendo in territori contigui, hanno avuto esperienze storiche del tutto diverse. Inoltre, sullo stesso territorio possono convivere geopolitiche del tutto diverse. In Israele ne convivono almeno tre: la prima, tipo Masada, che considera Israele come una ʿfortezza'; la seconda, che vede Israele come ʿTerra Promessa' da riconquistare per volere divino; e la terza, infine, che considera Israele uno Stato come un altro ed è disponibile a cedere territori per raggiungere la pace. Qualcosa di analogo accade in Italia, dove il dibattito geopolitico è animato da tendenze atlantiste, europeiste, mediterranee e terzomondiste.

Ciò non toglie che taluni autori geopolitici siano più deterministi di altri. Lo sono ad esempio coloro che hanno sostenuto il condizionamento del clima sulla storia e sulla natura delle società, da Aristotele a Bodin, da Montesquieu sino a Ellsworth Huntington (v. Konigsberg, 1960). Deterministi sono coloro che affermano l'esistenza di ʿspazi vitali', come hanno fatto i geopolitici tedeschi del primo Novecento, o di ʿfrontiere naturali', come è avvenuto durante la Rivoluzione francese, nonché tutti coloro che fondano la politica su una presunta volontà divina, su ʿdiritti storici', su un manifest destiny, e così via. Deterministiche sono infine tutte le dottrine geopolitiche, nel momento in cui pretendono di essere scientifiche e oggettive, e quindi normative e non semplicemente probabilistiche ed euristiche.

Bisognerebbe, in realtà, distinguere in geopolitica il determinismo vero o metodologico da quello strumentale. Quest'ultimo trasforma le proposte geopolitiche in slogan che sfruttano la potenza semplificatrice della rappresentazione cartografica e che vengono propagandati come verità al servizio di una causa.

Sicuramente il periodo di più spiccato determinismo geopolitico è quello che si colloca tra la fine dell'Ottocento e lo scoppio del secondo conflitto mondiale. Il determinismo si fondò allora su un complesso di presupposti teorici coerenti con la cultura dell'epoca - non solo tedesca - derivati dalla dottrina dello ʿStato-potenza' e, più in generale, dal darwinismo sociale, che concepiva lo Stato come un organismo vivente. Esso giustificava il colonialismo e l'imperialismo non solo di tutti gli Stati europei, ma anche degli Stati Uniti di Theodore Roosevelt. Le critiche rivolte al determinismo della geopolitica dell'epoca dovrebbero quindi essere indirizzate più propriamente agli assunti di base che le ispiravano, piuttosto che alle teorie geopolitiche in sé.

Va inoltre rilevato come talvolta il determinismo di tali teorie sia solo apparente. La geopolitica, come si è detto, è anche geostoria. D'altra parte, la geografia è la storia nello spazio, come la storia è la geografia nel tempo. Adottando una lettura diacronica per far emergere le tendenze ˙forti', influenzate dalla geografia fisica, che è il fattore più stabile nella storia, si dà l'impressione di voler pervenire a conclusioni permanenti e immodificabili. In realtà non è così, perché obiettivo costante dei geopolitici è proprio modificare tali condizioni.

La tentazione del determinismo è alimentata in geopolitica dall'enorme valore propagandistico della carta geografica e dalla naturale tendenza a utilizzarlo per convincere delle proprie tesi chi deve decidere, oppure per ottenere il consenso dell'opinione pubblica. La scelta del centro della carta, della scala e del tipo di rappresentazione, l'accentuazione di taluni particolari anziché di altri possono prestarsi a vere e proprie manipolazioni (v. Lacoste, 19763, pp. 177-178 e 185; v. Taylor, 1992).

Con la sua capacità di semplificazione e la sua pseudoevidenza, la rappresentazione geopolitica costituisce un poderoso strumento di manipolazione psicologica. Affinata grandemente dalla geopolitica tedesca del primo dopoguerra, essa viene sistematicamente utilizzata da tutti coloro che propongono un programma politico: come cercano di arruolare ˙Dio' e ˙l'Idea' sotto le loro bandiere, così essi tendono a fare altrettanto con la geografia, la storia, la giustizia e così via. Far discendere le proposte politiche da una necessità naturale o divina presenta infatti il grande vantaggio di non doverne esplicitare le reali motivazioni.

Solo una ˙cultura geopolitica' può tutelare i popoli dalle manipolazioni delle rappresentazioni cartografiche. Pertanto, la reintroduzione della geopolitica nel dibattito politico consente di riportare sotto il controllo democratico le grandi decisioni di politica estera, che tendono spesso a essere sottratte ai cittadini, se non altro per mancanza di informazioni e di conoscenze specifiche.

c) Geopolitica e geografia politica

I due termini sono spesso impiegati come sinonimi, soprattutto nei paesi anglosassoni. Entrambi sono recenti, essendo stato il primo introdotto nel 1899 dallo svedese Rudolph Kjellén (v. Holdar, 1992) e il secondo nel 1897 dal tedesco Friedrich Ratzel (v. Parker, 1985).

Le incertezze e le ambiguità sulle differenze fra i termini geopolitica e geografia politica derivano anche da quelle sulla natura di quest'ultima. Come la storia, la geografia non ha un oggetto specificamente proprio, bensì costituisce la base spaziale di discipline diverse e comprende lo studio, oltre che la rappresentazione, della distribuzione spaziale dei vari aspetti geografici, fisici e umani, le loro classificazioni statistiche, il loro raggruppamento in insiemi omogenei e la previsione delle loro variazioni nel tempo.

Sin dall'inizio della storia, l'attività dei geografi ebbe rilevanza sul piano politico, militare, economico, ecc. Gli esploratori furono anche agenti segreti e operatori commerciali. Fino al XX secolo l'attenzione prevalente fu rivolta agli aspetti fisici e naturali; solo con Ratzel gli aspetti umani divennero centrali, anche perché la tecnologia affrancava rapidamente l'uomo dai condizionamenti dell'ambiente naturale, ma non da quelli dell'ambiente umano.

Fra la geografia politica e la geopolitica esistono comunque strette correlazioni. Per alcuni, specie per la scuola anglosassone, che considera la geografia anche una scienza sociale e non distingue fra geografia pura e applicata, non esiste alcuna differenza: anche se viene impiegato l'aggettivo geopolitical, non viene utilizzato il termine geopolitics. Per altri, la geografia politica studia la politica avvenuta, cioè la distribuzione spaziale dei fenomeni politici e la loro influenza sui fattori geografici. La geopolitica studia, invece, l'influenza dei fattori geografici sulle scelte politiche, tenendo anche conto delle possibili scelte e delle azioni/reazioni degli altri soggetti geopolitici che operano sul medesimo territorio.

La geografia politica è una scienza, in quanto studia i dati di fatto; la geopolitica non lo è, perché relativizza e soggettivizza tali dati, interpretandoli e fondendoli con fattori che non sono geografici, come i principî e i sistemi di valore. A livello di teoria, la geopolitica è quindi una metageografia, combinata con altre dimensioni metateoriche, quali la metastoria. Come campo disciplinare, essa è indipendente dalla geografia politica ed è dotata di una propria individualità, diversa da quella di una semplice geografia politica applicata.

d) Geopolitica e geostrategia

Spesso i termini ʿgeopolitica' e ʿgeostrategia' sono impiegati come sinonimi. In realtà ciò accade anche per i termini ʿpolitica' e ʿstrategia', soprattutto quando si parla di strategia globale o di ʿgrande strategia', intendendo in tal modo l'insieme dei principî ai quali si ispira la politica di sicurezza e degli obiettivi che essa si pone.

Sembra però opportuno fare una distinzione tra i due termini. La geostrategia si interessa della dimensione militare, e dovrebbe essere quindi una ʿgeopolitica militare', una sorta di ʿsorella minore' della geopolitica (v. Célérier, 1969).

Nella storia, i due termini sono stati e vengono tuttora utilizzati nelle accezioni più varie. Giacomo Durando (v., 1846) ha utilizzato il termine geostrategia come sinonimo di geopolitica, individuando il punto ʿprotostrategico' che avrebbe dovuto permettere l'unificazione della Padania o Eridania con l'Italia peninsulare (v. Botti, 1994). Il gruppo di geostrategia della Fondation pour les Études de Défense Nationale (v. Lacoste, 1991) ha sostenuto che il concetto centrale della geopolitica è quello di ʿzona di influenza', mentre per la geostrategia è quello di ʿzona cuscinetto'. Tale distinzione appare discutibile, in quanto le zone cuscinetto, per essere tali, devono essere anche zone di influenza, e comunque si trasformano in teatri operativi nel corso dei conflitti. Il geografo e geopolitico americano Saul Bernard Cohen (v., 1963) ha dato alla geostrategia un'accezione più ampia rispetto alla geopolitica. Egli infatti teneva conto dei due blocchi esistenti all'epoca della guerra fredda, che definiva ʿʿregioni geostrategiche"; esse comprendevano al loro interno regioni geopolitiche differenti, che tendevano però a esser più omogenee e più integrate economicamente, culturalmente e anche politicamente. Tale suddivisione, che riflette le condizioni specifiche della guerra fredda, risulta tuttavia ʿdatata', in quanto corrisponde a un periodo in cui le esigenze di sicurezza venivano considerate prioritarie rispetto a qualsiasi altro aspetto. Inoltre, essa corrisponde anche a una concezione della strategia molto più ampia di quella tradizionale e che si riferisce alla cosiddetta ʿstrategia globale' del generale francese Beaufre o alla Grand strategy, termine largamente utilizzato, specie negli Stati Uniti. Nel linguaggio politico e militare, il termine ʿgeostrategico' tendeva infatti a sostituire ʿgeopolitico', proprio per l'ostracismo contro la geopolitica, considerata scienza ʿmalvagia' e sostanzialmente nazista.

Altra distinzione interessante è quella recentemente proposta da Yves Lacoste (v., 1993), secondo il quale non vi sarebbero differenze sostanziali tra geopolitica e geostrategia per la fondamentale identità dei loro contenuti: la geopolitica, però, si riferirebbe al dibattito interno sulla politica estera, che è influenzato dalla ʿrappresentazione' che ogni gruppo politico ha del proprio spazio; la geostrategia riguarderebbe invece i rapporti, sia conflittuali che cooperativi, fra i vari soggetti geopolitici. Anche tale distinzione, tuttavia, non sembra accettabile, sia perché ove non esistesse dibattito democratico non vi sarebbe neppure

geopolitica, sia per l'accezione troppo estesa del termine strategia, che coprirebbe di fatto tutta la politica estera.

Appare in sostanza preferibile riferire i due termini a campi specifici: a quello della politica apparterrebbe la geopolitica, intesa come definizione dei fini, degli obiettivi e delle grandi scelte circa i mezzi (diplomatici, economici, militari, ecc.) disponibili ai vari soggetti geopolitici per conseguirli. Il termine geostrategia si dovrebbe invece riferire al campo specificamente militare, subordinato e strumentale alla politica, estendendolo, beninteso, a tutti i fattori con esso strutturalmente collegati e subordinati, come l'impiego di sanzioni economiche, blocchi, embarghi, o come la preparazione degli strumenti militari, che prima di essere fatto tecnico, implica decisioni politico-sociali.

e) Geopolitica e geoeconomia

La geopolitica va infine distinta dalla geoeconomia (v. Savona e Jean, 1995). Quest'ultimo termine è entrato nell'uso corrente a seguito dei lavori di Edward N. Luttwak (v., 1990), il quale afferma che la geoeconomia ha sostituito la geopolitica nel mondo industrializzato. La gerarchia delle potenze e la cooperazione/competizione fra gli Stati avanzati sarebbero ormai unicamente di natura economica. Geopolitici - nel senso tradizionale del termine - rimarrebbero invece il Terzo Mondo e gli Stati collocati alla periferia dei nascenti blocchi o poli regionali.

I temi fondamentali della geoeconomia riguardano la preparazione degli Stati per la competizione geoeconomica; l'analisi dei rapporti fra globalizzazione, regionalizzazione e localizzazione dell'economia; la competizione fra i vari sistemi economici, e così via.

Alla visione di Luttwak si contrappongono coloro, come Paul Krugman (v., 1991), i quali affermano che l'economia internazionale non obbedisce a regole di competitività dei ʻsistemi-paese', ma a logiche del tutto diverse da quelle della politica.

A nostro parere, la geoeconomia non può avere in nessun caso una natura separata dalla politica, anche se, nella costante dialettica fra Stato e mercato, quest'ultimo ha assunto una maggior importanza che nel passato, soprattutto perché dalla situazione premoderna, in cui esistevano più mercati che Stati, e da quella moderna, in cui i mercati coincidevano essenzialmente con il territorio degli Stati, siamo attualmente passati a una situazione in cui esistono più Stati che mercati; questi ultimi, inoltre, per l'indipendenza e la globalizzazione

economica, tendono a unificarsi in un mercato globale. La geoeconomia non si contrappone pertanto alla geopolitica, ma è una specie di geopolitica economica, come la geostrategia è una geopolitica militare, entrambe subordinate e strumentali alla geopolitica nel senso proprio del termine.

f) Definizione e contenuti della geopolitica

Il significato e i contenuti della geopolitica variano notevolmente nelle varie accezioni che sono state date al termine. Se tutti sono d'accordo nel ritenere che la geopolitica esprima i rapporti fra fattori geografici e politica, è il differente giudizio sulla natura di tali rapporti a originare la diversità delle definizioni di geopolitica.

Per taluni, anche con le cautele prima descritte in riferimento al significato del determinismo in politica, la geopolitica è la disciplina che studia i fatti politici rispetto alla loro dipendenza dall'ambiente geografico. In quest'ottica, pertanto, la geopolitica assume valore normativo: indica alla politica, di cui in certo senso costituisce il fondamento naturalistico, ciò che deve fare. Inoltre, essa ha un oggetto specifico e quindi un campo disciplinare proprio, diverso da quello delle scienze geografiche. È questa la tesi attribuita da molti alla scuola geopolitica tedesca degli anni venti-trenta, ma non solo a essa (v. cap. 2, § b): si sarebbe trattato quindi di una ʻgeopolitica metafisica' (v. Gallois, 1990), di una vera e propria ʻmistica dello spazio'. Una simile geopolitica - sia detto per inciso - caratterizza tutti i conflitti identitari ed etnici emersi nel periodo post-bipolare, allorché sono entrate in una crisi irreversibile le ideologie globalizzanti che semplificavano il mondo della guerra fredda.

In una seconda accezione, i rapporti fra fattori geografici e politici vengono visti in una prospettiva non deterministica. Soggetto della geopolitica non è l'ambiente, ma l'uomo. La geografia, pur restando un fattore importante della politica e della storia, non può dare indicazioni, ma offrire solo opportunità e imporre condizionamenti che devono essere tenuti presenti da chi effettua le scelte. In questo senso la geopolitica è la ‟geografia del principe" (v. Pagnini, 1985): essa appartiene più al campo delle scienze politiche che di quelle geografiche, in quanto per ogni ragionamento geopolitico sono determinanti i valori, i principî, gli interessi e la cultura che influenzano le valutazioni. Anche se indica una

gamma di possibilità, la geopolitica presuppone l'esistenza, almeno implicita, di un progetto politico.

Secondo una terza accezione, nella geopolitica assume un ruolo determinante il ˋsenso dello spazio': in questa prospettiva l'influsso della geografia e della storia sulla cultura ˋdetermina' la lettura dello spazio - o meglio degli spazi - in cui si vive e si agisce. La geopolitica riguarderebbe in primo luogo le ˋrappresentazioni' che influenzano il comportamento politico (v. Lacoste, 1993, pp. 1-35): determinante sarebbe, più che l'ambiente, il modo in cui lo si immagina e lo si concettualizza ai fini delle decisioni politiche, cioè la Weltanschauung che ispira un ragionamento geopolitico. La geopolitica sarebbe quindi il derivato diretto di una metapolitica.

Una seconda classificazione della geopolitica si basa sulla differenza del punto di vista da cui ci si pone e della natura dei problemi che si intendono affrontare. Ponendo lo Stato come elemento centrale del sistema politico, sia interno che internazionale, si può distinguere una geopolitica esterna da una interna; qualora, invece, ci si riferisca a soggetti geopolitici diversi dallo Stato, si può distinguere una geopolitica globale, una statale, una regionale (nel senso delle macroregioni) e una substatale, che può variare da quella localistica alla geopolitica delle imprese.

La differenza fra la geopolitica interna e quella esterna appare evidente dagli stessi termini impiegati: la prima si riferisce ai rapporti di potere all'interno - quali, ad esempio, la ripartizione del territorio di uno Stato in regioni amministrative o la distribuzione territoriale delle varie forze politiche - e si sviluppa anche a seguito dell'affermarsi del concetto di frontiera naturale, che racchiude in sé quello di confine lineare; si tende a spostare ogni tensione sulle frontiere esterne, per eliminare quelle esistenti all'interno e per omogeneizzare il territorio. La geopolitica esterna si riferisce invece ai rapporti esterni di ciascun soggetto geopolitico.

Per la geopolitica globalista l'unico vero soggetto della politica sarebbe il mondo: si tratta di un approccio per molti versi simile all'attuale geopolitica ˋcritica', che taluni - data la globalizzazione delle culture, dell'ecologia, dell'economia e dell'informazione, l'interdipendenza fra gli Stati e l'affermarsi di istituzioni e di un diritto internazionali - hanno denominato ˋgeopolitica della pace' o ˋecologia delle potenze' (v. Strassoldo, 1979). L'interesse della geopolitica globale non dovrebbe essere rivolto ai rapporti di potere, ma

alla stabilità e alla pace intese come fini in sé, non come fattori che riflettono i rapporti di potenza e mirano a perpetuarli o a modificarli (che sarebbe poi la preoccupazione principale della geopolitica ˙classica': v. Wieser, 1994). Temi come quelli dei rapporti Nord-Sud e dei grandi problemi ecologici globali (buco dell'ozono, variazioni climatiche, ecc.) dovrebbero costituire le preoccupazioni centrali della ˙nuova' geopolitica.

Un filone particolare di questa tendenza - come abbiamo già accennato - è rappresentato dalla cosiddetta geopolitica ˙critica', che mira soprattutto a smascherare la funzione strumentale, sostanzialmente di manipolazione delle percezioni e di propaganda, di tutte le teorie geopolitiche ˙classiche'.

La geopolitica localistica e quella delle imprese hanno preoccupazioni più limitate, circoscritte a un'area o a un oggetto d'interesse particolare. La prima è caratteristica dei gruppi politici substatali; la seconda cerca di individuare, ai fini delle decisioni di carattere imprenditoriale, il rischio politico degli investimenti, l'affidabilità dei sistemi-paese e le opportunità che questi ultimi presentano ai fini degli interessi delle imprese.

Esistono poi geopolitiche specializzate o settoriali, come quelle delle religioni, dell'energia, dell'acqua, della droga e così via.

3. Precursori e storia del pensiero geopolitico fino alla fine del mondo bipolare

a) I precursori

Le origini della geopolitica, nella sua accezione allargata, risalgono agli albori della storia, cioè alle origini della politica e della geografia. La politica, come la strategia e l'economia, non possono prescindere dai loro rapporti con l'ambiente geografico, politico, strategico ed economico, siano essi tanto fisici o naturali quanto antropici.

Storicamente, l'influsso dei fattori geografici è sempre stato considerato importante, implicitamente o esplicitamente. I geografi, come gli esploratori, hanno sempre fornito notizie utili ai politici, agli strateghi e ai mercanti. I condizionamenti e le opportunità che offre la geografia hanno rappresentato, sin dagli albori della storia, tematiche di interesse fondamentale: l'influsso del clima, della morfologia e della collocazione geografica sugli interessi e sulle caratteristiche dei popoli e degli Stati, la contrapposizione fra terra e mare,

popoli nomadi e sedentari, città e campagne, montagne e pianure. In tal senso il pensiero geopolitico può esser fatto risalire alla Bibbia, a Strabone, a Erodoto, ad Aristotele. Geopolitiche sono le teorie sull'evoluzione ciclica della storia, da Ibn Khaldūn a Vico, o sull'influsso del clima sulla cultura, l'organizzazione sociale e le strutture politiche, da Aristotele a Bodin e a Montesquieu (v. Konigsberg, 1960). Geopolitiche sono la concezione romana che ha presieduto alla costruzione delle grandi strade per unificare l'Impero, l'urbanistica di Cosimo de' Medici o la geografia ʿvolontaria' di Vauban, mirante a correggere le vulnerabilità naturali della Francia e a rafforzarne le difese.

Geopolitiche sono anche le dottrine mercantilistiche, da E. J. Hamilton a F. List, e in particolare i progetti di quest'ultimo per la costruzione di una rete ferroviaria sia fra la Germania orientale e occidentale, per garantire l'unificazione della nazione e permettere un'agevole manovra per linee interne delle sue forze militari, sia in direzione nord-sud (ad es. con la ferrovia Berlino-Bagdad), per favorire la penetrazione economica tedesca verso sud, in modo non intercettabile dalla marina britannica.

Geopolitici sono stati il cosiddetto Great game, svoltosi nel secolo scorso fra gli Imperi britannico e zarista in Caucaso e in Asia centrale, come pure l'affermazione della frontiera naturale francese sul Reno, anticipata da Richelieu ma affermatasi con specifiche connotazioni naturalistiche, sotto l'influenza dell'illuminismo, durante la Rivoluzione francese. Geopolitiche sono state le decisioni di introdurre l'insegnamento della geografia nelle scuole e università, dapprima in Prussia, dopo il Congresso di Vienna, e successivamente in Francia, dopo la sconfitta del 1870-1871 e la perdita dell'Alsazia e della Lorena. In particolare, le decisioni prese a questo riguardo dal governo prussiano, sollecitato dai geografi K. Ritter e A. von Humboldt (v. Korinman, 1990, p. 17), sono state ispirate dalla volontà di acquisire il consenso del popolo tedesco all'unificazione, dimostrandone la necessità ʿnaturale' attraverso sapienti rappresentazioni cartografiche.

Le origini della geopolitica moderna, in particolare della Scuola tedesca, vanno invece fatte risalire alla fine del secolo scorso, con lo sviluppo della geografia umana e di quella politica, e con l'introduzione di concetti quali quelli di Stato-potenza, di Stato come organismo vivente, di mobilità delle frontiere, di spazio vitale e di autarchia. Tali teorie, sempre collegate col pensiero politico realistico, si contrapposero dapprima all'internazionalismo del libero mercato e della supremazia economica dell'Impero britannico, e successivamente all'idealismo wilsoniano.

È da tale punto che si prenderanno le mosse per analizzare anche l'influsso che tali teorie hanno avuto durante la guerra fredda e che ancora hanno sul pensiero geopolitico post-bipolare.

b) La nascita della geopolitica moderna: Ratzel e Kjellén

Friedrich Ratzel (1844-1904) è il fondatore della geografia politica. Egli svolse un ruolo attivo in politica: si considerava infatti un patriota al servizio della Germania ed era fautore delle conquiste coloniali a sud, della costruzione di una grande flotta oceanica per proteggere le colonie dalla Marina britannica, e dell'espansione culturale ed economica, prima ancora che territoriale, verso est. Ratzel aveva una visione darwiniana e biologica dello spazio e dello Stato, e concepiva uomo e natura come componenti di un unico processo teleologico, in cui entrambi svolgono un ruolo essenziale; non era determinista, né fautore di una politica necessariamente aggressiva; sosteneva l'importanza sia del ʿsenso dello spazio' proprio di ciascun popolo, sia della volontà politica di realizzare un'armonica unità fra territorio e nazione, conseguibile solo allorché una nazione si sia estesa sull'intero spazio vitale che le è proprio.

Rudolph Kjellén (1864-1922), politologo e uomo politico svedese, impiegò per primo, nel 1899, il termine ʿgeopolitica' in un articolo sui confini della Svezia, riprendendo e sviluppando in seguito tale concetto nella sua opera fondamentale Lo Stato come organismo vivente (1916). Kjellén considerava la geopolitica una delle cinque categorie necessarie per l'analisi politica degli Stati, della loro struttura e delle loro relazioni, in cui interagiscono popolazione, territorio, società, economia e ordinamento giuridico e istituzionale; le altre quattro categorie erano rappresentate da demopolitica, sociopolitica, ecopolitica e cratopolitica. Secondo Kjellén la geopolitica non è solo un contenitore spaziale delle altre quattro categorie, che essa unifica su un determinato territorio, ma influisce anche direttamente sulle caratteristiche dello Stato e quindi sulla sua politica e sulla sua storia. Essa va esaminata sotto tre aspetti: la topopolitica, che riguarda la posizione di uno Stato rispetto agli altri; la morfopolitica, che analizza gli effetti della forma del territorio; la fisiopolitica, relativa alle caratteristiche fisiche, in primo luogo alle dimensioni dello Stato. In sostanza, Kjellén riteneva, a differenza di Haushofer (v. sotto, § c), che la geopolitica non assorbisse tutto l'influsso dei fattori geografici sulla politica; alcuni fattori geografici

venivano infatti considerati dalle altre quattro categorie di analisi dello Stato (le risorse naturali dall'ecopolitica, l'entità della popolazione dalla demopolitica, ecc.).

Kjellén pertanto combinava la geografia con la scienza della politica e considerava lo Stato un organismo vivente territoriale, la cui essenza era costituita dalla potenza. Egli era influenzato dal darwinismo sociale, dalla filosofia idealistica tedesca e dalla scuola della politica di potenza, e riprendeva tesi sostenute da von Ranke, da von Treitschke e da Ratzel.

Filotedesco, auspicava la vittoria della Germania nella prima guerra mondiale, in quanto solo con la germanizzazione dell'Europa la civiltà europea avrebbe potuto sopravvivere, espandendosi verso sud fino al Golfo Persico e creando una zona d'influenza a est, per poter competere con le altre due grandi ʿpanregioni': quella americana, dominata dagli Stati Uniti, e quella dell'Asia Orientale, a egemonia giapponese. Kjellén costituisce un tramite fra Ratzel e la scuola geopolitica tedesca sul potere continentale, sviluppatasi nel primo dopoguerra a Monaco di Baviera.

c) Il pensiero geopolitico continentalista

Sir Halford John Mackinder (1861-1947) è il più conosciuto sostenitore della teoria del potere continentale. Il punto centrale delle sue tesi è che esiste un'area, che denomina prima ʿʿpivot area" (v. Mackinder, 1904) e successivamente ʿʿheartland" (v. Mackinder, 1919), il cui controllo garantirebbe alla massa continentale euroasiatica (ʿʿisola del mondo") il dominio mondiale. Dal cuore dell'Eurasia mossero nel passato le grandi invasioni verso la ʿmezzaluna interna' (Europa, Medio Oriente, India e Cina). Solo con la scoperta dell'America e la sua conquista, l'Europa acquisì la superiorità sulla massa continentale euroasiatica, estendendo il suo dominio su altre parti della mezzaluna interna, oltre che sulla mezzaluna esterna (Americhe, Africa, Australia). All'inizio del Novecento, però, due fattori stavano nuovamente modificando la situazione: la costruzione delle ferrovie russe, che consentivano una manovra per linee interne, e l'espansione industriale tedesca, che metteva in pericolo la superiorità britannica. Di qui l'esigenza per la Gran Bretagna di cambiare politica, rompendo l'alleanza con la Germania e alleandosi con la Francia, gli Stati Uniti e il Giappone.

La tesi dell'esistenza di un centro da cui si irradiava la potenza continentale era ben spendibile, dal punto di vista propagandistico, per sostenere la politica che Mackinder

proponeva per la Gran Bretagna, una politica che fu rivista più volte dallo stesso Mackinder per adattarla alle circostanze. Prima della sconfitta della Russia a opera del Giappone, lo heartland era collocato nell'Asia Centrale e nella Siberia, da dove la Russia zarista poteva minacciare l'India, cuore dell'Impero britannico. Dopo la prima guerra mondiale venne spostato a ovest, includendo i bacini del Baltico e del Mar Nero, fino alla linea Elba-Adriatico; infatti, il nemico principale era in questo caso la Germania, dato che la Russia era stata neutralizzata dalla Rivoluzione. L'obiettivo principale delle potenze marittime era impedire che le capacità organizzative e industriali tedesche si potessero giovare delle risorse della massa continentale; per raggiungerlo, esse dovevano quindi creare e mantenere il controllo su una fascia cuscinetto che separasse la Germania e l'Unione Sovietica. In sostanza, Mackinder polemizzava con l'applicazione pro-tedesca dei quattordici punti di Wilson sull'autodeterminazione dei popoli e razionalizzava la politica francese e britannica al congresso di Versailles, opponendo le ragioni del realismo geopolitico a quelle degli ʻideali democratici' wilsoniani. Al volgere della seconda guerra mondiale, il ‟cuore della Terra" (v. Mackinder, 1943) venne spostato nuovamente, questa volta verso est, e venne individuato un secondo ‟cuore marittimo" nell'Oceano Atlantico, ponte fra gli Stati Uniti e l'Europa occidentale. I due ʻpivot' dell'emisfero Nord avrebbero dovuto allearsi per bilanciare il crescente peso della Cina e dell'India.

La scuola geopolitica tedesca degli anni venti e trenta, che fa capo al generale Karl Haushofer (1869-1946), trae spunto polemico dal concetto di heartland di Mackinder per denunciare le basi imperialistiche della politica britannica nella pace di Versailles e, nel contempo, per sostenere la causa della rivincita tedesca contro le ingiustizie subite e promuovere un nuovo assetto del potere mondiale - basato sull'intesa della Germania con l'Unione Sovietica e con il Giappone - abbattendo il monopolio marittimo e coloniale delle potenze anglosassoni. Secondo Haushofer, il mondo andava ristrutturato in ʻpanregioni' estese nel senso dei meridiani e caratterizzate, per la diversità delle loro parti, da un equilibrio interno. Le panregioni avrebbero dovuto essere quattro: la Pan-Europa, comprendente anche il Mediterraneo, l'Africa e il Medio Oriente fino al Golfo Persico; la Pan-America; la Pan-Russica, estesa fino all'India, ma non più menzionata a partire dal 1941; e la Pan-Pacifica, a egemonia giapponese, comprendente la Cina, l'Indonesia e l'Australia. Il sistema Mediterraneo avrebbe avuto una sua autonomia nell'ambito della Pan-Europa e sarebbe stato dominato dall'Italia.

Contrariamente a quanto affermato dai geografi americani negli anni quaranta (v. Antonsich, 1994), la geopolitica di Haushofer si ispirava alla tradizione del nazionalismo tedesco, e quindi era del tutto opposta a quello che fu il programma nazista, che prevedeva - sulla base di una concezione razzista sconosciuta, fino ad allora, alla geopolitica tedesca - un'espansione illimitata a est e il mantenimento della pace a ovest; per Hausofer, il nemico era costituito dalla Gran Bretagna e dalle potenze marittime, non dalla Russia. In geopolitica, in realtà, tra il concetto di razza e quello di spazio esiste una contraddizione sostanziale.

d) Le teorie dei poteri marittimo e aerospaziale

Le teorie del potere marittimo - i cui principali esponenti sono l'americano Mahan e il britannico Corbett - sono vere e proprie teorie geopolitiche, che vanno separate dal pensiero strategico navale. La potenza navale è considerata unitariamente con quella economica e finanziaria.

Alfred Thayer Mahan (1840-1914) visse nell'epoca in cui, raggiunto il Pacifico, gli Stati Uniti dovevano espandersi sui due oceani - anche per controllare gli accessi al canale di Panama, fulcro strategico della sicurezza e dell'unitarietà geostrategica fra le coste orientali e quelle occidentali degli Stati Uniti - occupando le Hawaii, le Filippine e Cuba. Le visioni geopolitiche di Mahan furono fatte proprie dal presidente Theodore Roosevelt, di cui Mahan era consigliere, e ispirarono il neoimperialismo americano, che diede della dottrina Monroe un'interpretazione dinamica, se non aggressiva. Come stratega navale, Mahan è considerato il principale esponente delle cosiddette ‘scuole navaliste', che attribuiscono grande importanza agli aspetti geografici del potere navale, come le basi, e che, in caso di conflitto, sostengono la priorità dell'acquisizione del dominio sul mare mediante la distruzione delle flotte nemiche, con una grande battaglia navale volta a consentire il dominio del mare e la libera utilizzazione delle vie di comunicazione marittime. Come Ratzel e von Tirpitz nella Germania guglielmina e, in tempi successivi, come l'ammiraglio S. G. Gorshkov, creatore della grande marina sovietica del secondo dopoguerra, Mahan venne condizionato da concezioni mercantilistiche, come quelle dell'importanza del commercio estero e del possesso, se non di colonie, almeno di basi per esercitare un dominio mondiale.

L'inglese Julian Corbett (1854-1922) aveva una visione ʿanfibia' del potere navale e incentrava la sua attenzione sull'influenza che esso esercitava sulle operazioni terrestri. Egli riteneva che, pur facilitando la vittoria, il dominio del mare, da solo, non permettesse di vincere un conflitto, e che a tal fine occorresse un esercito reso mobile dal trasporto navale. Le tesi di Corbett riflettono la ʿgrande strategia' della pax britannica del secolo scorso e, dalla fine della guerra fredda, sono in corso di rivalutazione in Occidente, dove tutte le marine stanno passando da una strategia ʿnavalista' a una ʿmarittima'.

Per molti versi analoghe alle teorie del potere marittimo sono quelle del potere aerospaziale. Esse rappresentano in realtà teorie geostrategiche, fondate sullo sviluppo del potere aereo e dell'impiego militare dello spazio; i loro esponenti principali sono stati l'italiano Giulio Douhet, che in realtà era un teorico esclusivamente strategico, e il russo-americano Alexander de Seversky, che sviluppò anche argomentazioni di tipo geostrategico e, parzialmente, geopolitico. Tali teorie rispecchiano il fatto che lo sviluppo della dimensione aerea e delle armi nucleari ha attenuato la contrapposizione terra-mare, divenuta subordinata alla competizione per il dominio dell'aria. Il centro del potere mondiale si sarebbe spostato nell'Oceano Artico, come risulterebbe evidente dalle rappresentazioni cartografiche centrate sul polo Nord. Tali tesi - superate peraltro dalla gittata dei missili intercontinentali lanciati sia da terra che da sottomarini, nonché dalla conquista dello spazio - attribuiscono prevalente importanza ai fattori tecnologici e si ripercuotono sulle nuove teorie della ʿguerra delle informazioni'; quest'ultima starebbe provocando una ʿrivoluzione negli affari militari' che permetterebbe agli Stati Uniti di esercitare il dominio mondiale senza ricorrere allo schieramento permanente di forze in Europa occidentale e in Asia orientale. Si tratta però di tesi che si ispirano a una visione esclusivamente tecnologica, la quale riduce la politica alla strategia e quest'ultima alla tecnologia degli armamenti: per quanto esse abbiano ispirato le teorie della dissuasione nucleare, predominanti nel corso della guerra fredda, appaiono ora superate sia dal fatto che la dissuasione nucleare reciproca si è tradotta in autodissuasione (v. Gray, 1977), sia dalla diffusione di potenza e dalla frammentazione del mondo post-bipolare (v. Gray, 1991), che hanno portato a rivalutare il ruolo delle forze convenzionali.

e) Le teorie del potere peninsulare

Nicholas J. Spykman (1893-1943), uno degli esponenti più importanti della scuola americana del realismo politico, concepiva la geopolitica come un filone particolare di quest'ultimo, come componente essenziale degli arcana imperii, polemizzando aspramente sia con l'idealismo cosmopolita di derivazione wilsoniana, sia con l'isolazionismo miope di coloro che avrebbero voluto estraniare gli Stati Uniti dagli affari del mondo. Secondo Spykman, la conservazione della ricchezza e della potenza degli Stati Uniti imponevano loro, invece, di intervenire nel secondo conflitto mondiale e di farsi promotori, alla sua fine, di un ordine mondiale coerente con i loro interessi, definiti beninteso anche in relazione ai loro principî e valori di fondo.

Il centro propulsore della conflittualità mondiale sarebbe costituito (v. Spykman, 1944) dalla fascia peninsulare e insulare dell'Europa occidentale e dell'Asia orientale (denominata rimland), da cui sono partiti gli ‟assalti al potere mondiale". La sua unificazione sarebbe stata disastrosa per gli interessi degli Stati Uniti, che, infatti, erano circondati dal rimland, come risultava evidente esaminando una carta del mondo incentrata sugli Stati Uniti, e non lo circondavano, come invece si sarebbe potuto concludere da una carta incentrata sull'Europa.

Gli Stati Uniti sarebbero stati gli alleati naturali della Russia, con cui condividevano l'interesse a evitare l'unificazione del rimland, e che pertanto avrebbe dovuto essere favorevole alla presenza statunitense sia in Europa che in Estremo Oriente. Tale alleanza presentava, però, un limite: qualora fosse stata Mosca a cercare di esercitare la propria egemonia sul rimland, gli Stati Uniti avrebbero dovuto intervenire per impedirlo. Quelle di Spykman sono tesi ricorrenti nelle relazioni fra Washington e Mosca. Sia la politica roosveltiana, sia quella attuale, nota come ‛Russia first' - fondamento dell'idea di un nuovo ordine mondiale basato su un ‛duopolio imperiale' americano-russo legittimato dall'ONU, quale sembrò affermarsi con la guerra del Golfo - sia la politica del containment della guerra fredda, sono sicuramente ispirate a questa visione geopolitica. Taluni, però, fanno discendere la ‟grande strategia americana del periodo della guerra fredda" dalle tesi di Mackinder piuttosto che da quelle di Spykman (v. Gerace, 1991).

Di tutte le teorie elaborate dalla geopolitica classica, quelle di Spykman sono ancora quelle che verosimilmente più influiscono sull'attuale pensiero geopolitico (v. Wilkinson, 1985).

f) Le concezioni regionali e multipolari

Saul B. Cohen (v., 1963) criticò tutte le concezioni geopolitiche precedenti per il loro eccessivo schematismo, che avrebbe comportato una visione rigida e globalistica del containment, da cui era derivata la cosiddetta ʿdottrina del domino', base dell'intervento americano in Vietnam. Secondo Cohen, ogni elemento geopolitico della fascia del containment dell'Unione Sovietica era dotato di una propria individualità; pertanto, la conquista di uno di essi non avrebbe provocato il collasso - per l'ʿeffetto domino', appunto - dell'intero sistema. Gli Stati Uniti avrebbero dovuto puntare a una maggiore autonomia regionale, diminuendo il loro impegno continentale sul rimland e creando poderose forze mobili, che avrebbero costituito un elemento equilibratore da impiegare solo in caso di aggressione a parti vitali del sistema antisovietico.

La prevalenza della dimensione strategica nella guerra fredda portò Cohen a dividere il mondo in due grandi regioni geostrategiche - il mondo commerciale marittimo e quello continentale euroasiatico - a loro volta suddivise in regioni geopolitiche, destinate a integrarsi attorno a uno Stato catalizzatore regionale, come la Germania per l'Europa.

Tali concezioni regionali o multipolari, che non ebbero modo di svilupparsi durante la guerra fredda data la rigidità della struttura del mondo bipolare, si stanno affermando dopo che quest'ultimo è venuto meno e si riflettono anche nelle concezioni geopolitiche del ʿnuovo disordine' o dell'ʿanarchia internazionale'.

g) La geopolitica francese

La geopolitica francese si contrappone costantemente a quella tedesca. La Francia del XIX secolo non aveva ambizioni territoriali, se non quelle di recuperare i territori perduti dopo la sconfitta del 1870-1871. La scuola geopolitica francese si contrappose constantemente a quella tedesca, che tendeva ad arruolare la geografia sotto le bandiere dell'espansionismo (come avvenne nella Germania guglielmina prima e in quella hitleriana poi).

Il fondatore della geopolitica francese è considerato Paul Vidal de la Blache (1845-1918). Pur riconoscendo l'influenza della geografia sulla politica e sulla storia, egli affermava l'influenza determinante dell'uomo e della sua volontà, ridimensionando quindi quella dell'ambiente naturale e sostenendo una visione possibilista e antideterministica dell'impatto

dei fattori naturali. Egli sottolineava la preminenza dei fattori culturali e della libera scelta dei cittadini, proprio per affermare la ‘francesità' dell'Alsazia e della Lorena.

La sua impostazione venne ripresa da Jacques Ancel, che adottò l'approccio metodologico della scuola di Haushofer, francesizzando quindi la geopolitica tedesca proprio per confutarne le tesi e per porne in luce le finalità di mistificazione e di manipolazione.

L'intera geopolitica francese riflette quindi le concezioni francesi di nazione e di cittadinanza, contrapposte a quelle etniche e linguistiche proprie del pensiero tedesco.

h) La geopolitica sudamericana

Negli anni cinquanta e sessanta si sviluppò, principalmente negli ambienti militari brasiliani, argentini e cileni, una geopolitica soprattutto interna, riferita alle esigenze di sistemazione, valorizzazione e organizzazione del territorio, anche in vista del miglioramento della sicurezza nazionale.

In particolare, il generale brasiliano Galbery do Conto e Silva (v. Lorot, 1995, pp. 80-83) applicò al Brasile il concetto di heartland, che situò nell'area compresa fra Brasilia, San Paolo e Rio de Janeiro. Tale zona sarebbe stata il centro di un arcipelago, dal quale si sarebbe dovuto procedere per integrare l'‘isola amazzonica' e le penisole periferiche del nord-est (Recife), del sud (Rio Grande do Sul) e del centro-ovest nei pressi della frontiera con la Bolivia e il Paraguay. Da tale visione discesero lo spostamento della capitale a Brasilia e la decisione di costruire grandi vie di comunicazione strategiche per consolidare l'autorità del centro sulle regioni periferiche (per inciso, la recente decisione del Kazachstan di spostare la capitale da Alma Ata ad Akmola risponde a criteri almeno in parte analoghi).

Anche in Argentina e in Cile si diffusero teorie geopolitiche tendenti sempre a giustificare l'integrazione del territorio sotto il controllo dell'autorità centrale, completando la colonizzazione delle regioni scarsamente popolate e prevedendo anche il trasferimento, se necessario coatto, delle popolazioni.

i) L'idealismo geopolitico

Tale orientamento si ispira a una visione idealistica o wilsoniana delle relazioni internazionali, in cui i rapporti di potenza sarebbero superati dall'esigenza di una pace

positiva, basata sulla cooperazione e sulla solidarietà fra i popoli: ciò consentirebbe, fra l'altro, di non disperdere energie nella contrapposizione fra gli Stati, ma, al contrario, di concentrarle per la risoluzione dei grandi problemi comuni a tutta l'umanità, quali il sottosviluppo e il degrado ecologico.

Il tentativo più globale in questo senso fu compiuto da Immanuel Wallerstein (v., 1991), autore di un modello di sviluppo politico-economico mondiale, che avrebbe dovuto superare le disuguaglianze fra centro e periferia.

In Italia tali tesi sono state riprese e sviluppate, in particolare da Raimondo Strassoldo (v., 1979 e 1985), il quale ha teorizzato una ˙geopolitica costruttiva' della pace e della ricostruzione sociale, cioè una ˙ecopolitica' largamente decentrata da un lato e mondializzata dall'altro, contrapposta alla geopolitica classica, statocentrica e fondata sulla competizione per la ricchezza e per il potere.

Molte di queste tesi sono state riprese dalla moderna geopolitica ˙critica' (v. Antonsich, 1995, pp. 49-57), i cui assunti sembrano però smentiti dal ˙pessimismo geopolitico' ora dominante, in un mondo in cui a fenomeni di globalizzazione e anche di integrazione regionale ˙aperta' sembrano contrapporsi da un lato la realtà del conflitto fra poli politico-economici, e dall'altro, soprattutto, le tendenze alla frammentazione, se non all'anarchia, del sistema internazionale.

l) Considerazioni sulla geopolitica del Novecento

La geopolitica classica deriva dalla fusione di apporti storici e geografici ed è profondamente influenzata sia dall'evoluzione della tecnologia, sia dall'idea, tutta illuministica, di un progresso continuo verso un equilibrio corrispondente agli interessi dello Stato, al particolare periodo storico e all'ottica specifica in cui ci si colloca. Essa è fondata, in particolare, sulle correlazioni geografiche e su quelle della storia, intesa, quest'ultima, come processo razionale, interpretabile scientificamente e quindi tale da fornire indicazioni per la politica degli Stati.

La geopolitica classica, peraltro, non essendo mai neutrale né scientifica, assolve spesso una funzione ideologica e propagandistica, e rispecchia il sistema di valori e gli interessi di chi ne ha formulato le diverse teorie. Tale aspetto è particolarmente evidente nei ripetuti spostamenti dell'heartland di Mackinder.

Ciò non toglie che tali teorie costituiscano interessante materia di studio, perché taluni loro assunti, quali quello delle macroregioni (i Grossräume di Ratzel e Haushofer, ripresi da Carl Schmitt) sono stati ripresi sia dai sostenitori del NAFTA (North America Free Trade Agreement) o del cosiddetto partenariato euromediterraneo, sia dai federalisti europei o dagli eurasisti russi, spesso - ma non necessariamente - in antitesi con dottrine globaliste o internazionaliste. Queste ultime appaiono talvolta finalizzate esclusivamente a perpetuare, legittimandola, la superiorità degli Stati Uniti nell'epoca successiva alla guerra fredda e l'utilizzo da parte di questi ultimi delle grandi istituzioni internazionali, come l'ONU, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione Mondiale del Commercio, nei cui confronti peraltro - quando sono in gioco gli interessi americani - gli Stati Uniti assumono un approccio marcatamente unilaterale.

Un altro motivo di interesse è dovuto al fatto che, con la frammentazione del mondo post-bipolare e lo scoppio di conflitti identitari, etnici e regionali, le percezioni e le rappresentazioni geopolitiche tradizionali, cioè il senso dello spazio proprio di ciascun gruppo socio-politico, stanno riemergendo e si prestano a essere strumentalizzate dai leaders politici per assumere o consolidare il loro potere, acquisendo il consenso delle masse su programmi nazionalistici che vengono giustificati facendo appello alla geografia e alla storia.

4. La geopolitica italiana

a) Dagli albori al Risorgimento

Le origini della geopolitica italiana possono esser fatte risalire al Medioevo, allorché non solo le Repubbliche marinare e il Regno di Napoli, ma anche Roma, Firenze e Milano erano veri e propri Stati, con una propria politica economica, se non globale, estesa almeno dal Mediterraneo all'Europa settentrionale e con rapporti internazionali molto intensi anche sotto il profilo culturale. È inoltre opportuno ricordare le tesi di Vico sui cicli storici e sui rapporti reciproci fra le civiltà dei monti, dei fiumi e delle pianure.

La geopolitica si sviluppò però nel Risorgimento, sia al fine di razionalizzare le motivazioni dell'unificazione nazionale anche a scopi propagandistici, sia per affrontare problemi di fondo, come quelli relativi a un'iniziativa puramente nazionale o all'inserimento del

movimento unitario nel gioco degli equilibri delle grandi potenze, quello della struttura centralizzata o federativa del nuovo Stato, quello dei suoi interessi e del suo ruolo una volta che, dopo l'unificazione, esso fosse entrato a far parte del novero delle grandi potenze europee.

Molti dei temi dibattuti allora sono ancora vivi. Federalisti furono Cattaneo, Gioberti e Balbo, anche se con motivazioni diverse: il federalismo di Cattaneo era soprattutto anti-piemontese; quello di Gioberti teneva conto del peso del papato al centro della penisola e della necessità di acquisirne il sostegno al movimento di unificazione nazionale o, quanto meno, di non provocarne l'ostilità; Balbo riteneva invece che una struttura federale risultasse più accettabile da parte delle potenze europee di quanto potesse esserlo uno Stato centralizzato, sia perché uno Stato federale, assorbito dal problema di mantenere gli equilibri interni, non avrebbe potuto svolgere una politica di potenza, alterando in modo imprevedibile i rapporti di forza in Europa, sia perché esso avrebbe potuto meglio conservare gli assetti socio-economici esistenti, senza riflessi negativi sulla stabilità interna degli altri Stati. Per questo Balbo criticava l'idea giobertiana del "primato morale e civile" degli Italiani e voleva collocare il movimento unitario italiano nell'ambito di un vasto e pacifico assestamento geopolitico dell'intera Europa. L'unificazione italiana sarebbe stata compensata da un'espansione dell'Austria nei Balcani e nell'Europa sud-orientale fino agli stretti turchi, della Germania verso est, per dar sfogo al suo incremento demografico, e della Russia in Asia, per civilizzarla e cristianizzarla. Balbo prevedeva inoltre una "lega germano-italica", dal Baltico all'Adriatico, diaframma moderatore fra Oriente e Occidente.

Il movimento rivoluzionario risorgimentale fu invece decisamente unitario: esso propugnava la cacciata dell'Austria dall'Italia attraverso la mobilitazione popolare e la 'guerra di popolo'. I suoi esponenti principali furono Carlo Pisacane - antesignano di quel socialismo nazionale, dotato di notevole carica irredentista e interventista, che diventerà una componente fondamentale della nostra storia - e Giuseppe Mazzini, che auspicava una repubblica centralizzata sul modello rivoluzionario francese e il raggiungimento dei confini naturali delle Alpi, con l'incorporazione quindi delle popolazioni alloglotte dell'Alto Adige e della Venezia Giulia. Mazzini sosteneva anche la tesi che l'Italia unificata avrebbe dovuto mettersi a capo di una 'lega' degli Stati minori europei, da quelli scandinavi alla Grecia, che avrebbe dovuto ottenere l'appoggio esterno dell'Inghilterra e allearsi con i popoli slavi per concorrere all'equilibrio europeo, opponendosi alle tendenze egemoniche russa, tedesca e

francese. Mazzini era favorevole, infine, a una maggiore influenza italiana nel Mediterraneo e in Africa. In sostanza, nel suo pensiero erano presenti molte delle tendenze geopolitiche che successivamente influenzarono la politica estera dell'Italia unificata.

Il pensatore geopolitico più originale del Risorgimento fu il generale pontificio Giacomo Durando (v. Botti, 1994), che per primo introdusse il termine geostrategia, attribuendogli il significato che avrebbe assunto nel Novecento, ossia quello di geopolitica. Egli sosteneva che fossero i rilievi montani a determinare sia le strutture degli Stati e le caratteristiche delle nazionalità, sia le loro potenzialità strategiche. Secondo tale prospettiva, l'Italia sarebbe costituita da due subregioni, divise dall'Appennino tosco-emiliano: a nord l'Eridania, basata sul sistema idrografico del Po; a sud la regione peninsulare, basata sugli Appennini. Il ˙punto protostrategico', situato fra le sorgenti del Santerno e il Monte Falterona, avrebbe costituito lo spartiacque fra i due sistemi geostrategici italiani, e pertanto il suo possesso avrebbe avuto un effetto catalitico per la loro unificazione.

b) La geopolitica dell'Italia liberale e del regime fascista

Il Regno d'Italia fu caratterizzato dal sovrapporsi di varie tendenze geopolitiche incoerenti fra di loro. La nuova classe dirigente, rimasta prigioniera dei miti di grandezza nazionale propagandati nel Risorgimento, tese a strumentalizzare la politica estera a scopi interni, sforzandosi di occupare un ruolo che collocasse l'Italia nel novero delle grandi potenze europee. Ne derivò la cosiddetta politica del ˙peso determinante', di cui un riflesso attuale è il presenzialismo, vale a dire la costante ricerca di un ruolo di mediazione nonostante la ridotta capacità propositiva, le cui ragioni vanno ricercate anche nel fatto che, in assenza di una cultura geopolitica delle classi dirigenti, non è possibile individuare interessi nazionali né elaborare una coerente politica estera, e si determina invece la tendenza a sostituire gli interessi con un ˙ruolo'. È da questa situazione che sono nate le ambiguità, i cambiamenti di alleanza e la tendenza a inserirsi in ogni combinazione e a trarne vantaggi. Ciò spiega inoltre l'intercambiabilità dell'irredentismo italiano - diretto talora contro la Francia, talaltra contro l'Austria - e la conversione di Crispi e di Mancini dall'anticolonialismo a una disastrosa politica di espansione in Africa, con grande sperpero di sforzi e risorse che avrebbero potuto essere più efficacemente impiegati per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Le uniche costanti della politica italiana dell'epoca furono l'amicizia con la Gran Bretagna, che dominava il Mediterraneo e che seguiva tradizionalmente in Europa una politica antiegemonica, e il tentativo di evitare confronti armati, in cui l'Italia sarebbe stata marginalizzata e avrebbe rivelato tutte le sue debolezze strutturali.

La costituzione, nel 1867, della Reale Società Geografica Italiana - alla quale diede un grosso impulso Cesare Correnti, con il dichiarato scopo di far sorgere in Italia uno spirito geografico per unificare culturalmente il paese e costituire uno stimolo per la sua politica estera - e quella, nel 1879, della Società Milanese di Geografia Commerciale - finanziata da industriali e volta inizialmente a reperire fonti di materie prime e mercati - trovarono scarsa eco negli ambienti accademici geografici, legati a una visione strettamente scientifica, se non arcadica, della loro attività, e interessati alla politica soprattutto per trarne sostegni finanziari.

Fece eccezione un'iniziativa editoriale di Cesare Battisti e del geografo Renato Biasutti, i quali fondarono nel 1899 a Trento la rivista "Cultura geografica", che ebbe però vita assai breve: essa si proponeva di porre il problema di rapporti fra geografia e politica su basi nuove, più attente ai problemi reali della società, contrapponendosi agli orientamenti più governativi e conservatori della Società Geografica.

Nemmeno la politica estera del fascismo, seppure caratterizzata da un grande attivismo - anche se in gran parte di semplice facciata e a uso interno -, fu sostenuta da un solido pensiero geopolitico. Negli anni trenta la politica estera italiana divenne destabilizzante, contestatrice degli assetti di Versailles e quindi alleata naturale, anche se inizialmente riluttante, del revanscismo tedesco; fu decisamente aggressiva sia nei Balcani che nel Mediterraneo, e tese a sfruttare il peso italiano, utile a Francia e Gran Bretagna in Europa, per ottenere compensazioni coloniali.

I problemi più delicati non riguardavano tanto lo 'spazio vitale' mediterraneo, quanto i Balcani, in cui l'Italia si trovava a fronteggiare la Germania; anche in questo caso l'incoerenza politica italiana è dimostrata dall'appoggio dato al croato Ante Pavelić, poi abbandonato nelle mani dei Tedeschi, per sostenere nel corso dell'occupazione più le milizie cetniche che quelle ustascia.

La corporazione dei geografi italiani sostenne i progetti di espansione nazionale ma, anziché dare un apporto culturale di spessore, si fascistizzò, beninteso con le dovute eccezioni, per ottenere riconoscimenti e prebende dal regime.

Il pensiero geopolitico non ebbe grande sviluppo. Vanno comunque segnalati i lavori di Roberto Almagià (v., 1923), che introdusse l'espressione ˹geografia politica dinamica', utilizzata come sinonimo di geografia politica applicata, e di Luigi De Marchi (v., 1929), che sottolineò il valore indicativo e predittivo della geografia rispetto alla politica e affermò l'esistenza di ˹leggi tendenziali' nel comportamento degli Stati.

Una vera e propria scuola geopolitica italiana si affermò a Trieste. Qui fu fondata nel 1939, e continuò le sue pubblicazioni fino al 1942, la rivista ˹"Geopolitica - Rassegna di geografia economica, politica, sociale e coloniale", diretta da Giorgio Roletto, professore di geografia economica all'Università di Trieste, e dal suo allievo Ernesto Massi, docente di geografia all'Università di Pavia e all'Università Cattolica (v. Antonsich, 1991-1992). La rivista fu influenzata dalla tedesca ˹"Zeitschrift für Geopolitik", ma se ne differenziò grandemente non solo per impostazione, negando ogni determinismo e affermando l'importanza centrale dell'uomo, ma anche per una maggiore ˹geograficità', dato che i suoi collaboratori erano in prevalenza geografi. La sua tesi centrale era quella dello ˹spazio vitale', inteso come spazio da organizzare più che da conquistare. Alla rivista non interessavano tanto le impostazioni teoriche; essa aveva l'ambizione di divenire la ˹coscienza geografica' del regime e di sostenerne la politica estera, sia culturalmente, sia come mezzo di propaganda. Di fatto, il suo impatto reale rimase ridotto e la sua tiratura limitata, mentre la geografia accademica italiana la ignorò completamente, forse per il sospetto che l'autonomia della geopolitica dalla geografia fosse finalizzata ad ambizioni accademiche dei suoi sostenitori. La geopolitica italiana subì, in sostanza, una sorte analoga a quella della geopolitica tedesca. L'improvvisazione del regime, solitamente gabellata per pragmatismo, non voleva sicuramente farsi imbrigliare da elaborazioni che, per la loro stessa esistenza, l'avrebbero costretta a confrontarsi con l'esigenza di una maggiore coerenza e sistematicità.

c) La geopolitica della guerra fredda

Le grandi ˹scelte di campo' effettuate dall'Italia nell'immediato dopoguerra furono ispirate a una precisa visione geopolitica, chiaramente rintracciabile nel discorso di Luigi Einaudi a

favore della firma del Trattato di pace, che mirava al reinserimento dell'Italia nell'Occidente e nell'economia internazionale. Non mancò neppure una politica di espansione economica nel Mediterraneo e nel mondo arabo, subordinata alle scelte atlantica ed europea, e una mini-Ostpolitik, ispirata non solo da interessi commerciali, ma anche di politica interna.

L'Italia perseguì in modo organico gli interessi nazionali entro tre cerchi (v. Incisa di Camerana, 1993): quello atlantico, quello europeo e quello mediterraneo, a cui se ne aggiunse successivamente un quarto, comprendente l'Est europeo e l'Unione Sovietica. Il primo, che era preminente, garantì la sicurezza esterna e costituì anche un fattore di stabilità interna; il secondo stimolò la modernizzazione e lo sviluppo economico italiano; il terzo e il quarto costituirono l'apporto più originale dell'Italia alla politica occidentale e consentirono inoltre la creazione di interessanti sbocchi commerciali e, soprattutto, di raggiungere l'indipendenza energetica, ma ebbero anche un non trascurabile effetto politico interno, in quanto attenuarono l'opposizione delle forze della sinistra cattolica e comuniste all'atlantismo e all'europeismo.

Il pensiero geopolitico teorico ebbe scarso spazio. Vanno comunque ricordati la rivista ‟Hérodote/Italia", diretta da Massimo Quaini fra gli anni settanta e ottanta e ispirata alla omonima rivista francese, e numerosi articoli, specie di Ernesto Massi e di Paola Pagnini, pubblicati sulla ‟Rivista geografica italiana". Più legati a visioni globaliste, ecologiste e pacifiste sono i già citati lavori di Strassoldo degli anni settanta e ottanta sulla ʻgeopolitica della pace', sull'ʻecologia delle potenze' e sul significato delle frontiere, che dovrebbero essere i limiti permeabili di sistemi aperti portati alla collaborazione, anziché di sistemi chiusi e conflittuali, volti all'affermazione egoistica di propri specifici interessi.

5. La geopolitica contemporanea

a) Le teorie globaliste

La fine della guerra fredda ha provocato anche la scomparsa della separazione del mondo in tre raggruppamenti di Stati - i due blocchi e il Terzo Mondo - e ha in tal modo avviato una nuova dinamica. Lo sviluppo tecnologico ha portato alla globalizzazione dell'economia, della finanza e dell'informazione; ciò ha a sua volta determinato interdipendenze che andrebbero valorizzate a vantaggio di tutti. Il ʻgioco' politico-strategico-economico non è

più a somma zero: è divenuto a somma diversa da zero. La stessa contrapposizione economica fra gli Stati e fra i ˙poli' regionali dovrebbe essere assoggettata a regole, basi di un nuovo ordine economico mondiale, in cui il Nord sarebbe portato a sviluppare il Sud e a risolvere i grandi problemi comuni, come quelli ecologici, quelli demografici e quelli dovuti a forze ˙devianti' transnazionali, come la criminalità internazionale. Gli Stati-nazione sarebbero in via di estinzione, perché erosi dalle forze sovranazionali, transnazionali e substatali. La democrazia e il libero mercato avrebbero vinto. Si sarebbe determinata la ˙fine della storia' e si sarebbero poste le basi per un ˙villaggio globale', in cui la politica di potenza sarebbe sostituita dal diritto e da un ordine mondiale facente capo alle grandi istituzioni internazionali, dall'ONU a quelle economiche (Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale e Organizzazione Mondiale del Commercio). L'unica superpotenza rimasta - gli Stati Uniti - dovrebbe svolgere il ruolo di ˙gendarme del mondo', regolatore e garante degli equilibri, della stabilità e della pace mondiali, in nome della democrazia, dei diritti umani e del libero mercato.

Il punto culminante del successo di tali teorie è stata la guerra del Golfo, in cui gli Stati Uniti, alleati di fatto con l'Unione Sovietica in una specie di ˙duopolio imperiale', hanno ripristinato il diritto internazionale violato dall'aggressione irachena al Kuwait.

L'euforia globalista si è ora notevolmente attenuata, anche se non è completamente scomparsa, e si è modificata con l'affermazione di un ˙regionalismo aperto', fondato sulla cooperazione anziché sulla competizione fra i poli politico-economici che stanno sorgendo nel mondo, anch'essi peraltro sottoposti a tensioni interne fra le forze dell'integrazione e quelle della frammentazione.

Il collasso interno ha trasformato l'ex Unione Sovietica da fattore di ordine in causa di disordine anche al di fuori del suo spazio imperiale: infatti, la scomparsa della sua potenza militare, con le pressioni che questa esercitava anche a nord della Cina, consente a quest'ultima una politica, se non espansionistica, quanto meno di pressione in Asia orientale e meridionale.

Ma gli Stati Uniti, concentrati sui loro problemi interni e sull'esigenza di fronteggiare la competizione economica con l'Europa e con il Giappone, sono sempre più restii ad assumersi l'onere di guardiani dell'ordine mondiale.

La crescita vertiginosa dell'Asia, non solo economica ma anche militare, e il progressivo slittamento del centro dell'economia mondiale dall'Atlantico al Pacifico creano nuove tensioni e pongono a rischio la prosperità dei paesi più ricchi e la loro capacità di competere economicamente con paesi che hanno costi della manodopera estremamente ridotti. L'Africa subsahariana è in completo collasso: la disintegrazione dovuta alla conflittualità sorta negli Stati post-coloniali e in quelli post-comunisti non sembra arginabile. I fallimenti dell'ONU in Somalia, Ruanda e Bosnia hanno fatto diminuire la fiducia nella sua capacità di realizzare un nuovo ordine. Il commercio mondiale, anziché essere regolato dall'Organizzazione Mondiale del Commercio, vede il sorgere di una rete di accordi interregionali e interstatali, spesso in contrasto con le sue regole globali.

b) Le teorie multipolari

A differenza delle teorie globaliste, quelle multipolari ritengono che il nuovo assetto geopolitico mondiale sia basato sul consolidamento di blocchi regionali, con rapporti sia cooperativi sia competitivi o, al limite, conflittuali fra di loro.

Di fatto, si assiste al riemergere di panregioni, che si sviluppano nel senso dei meridiani, analogamente a quanto sostenuto dalle tesi della scuola di Haushofer. La costituzione del NAFTA e la ripresa del concetto di Eurafrica nel programma del cosiddetto partenariato euromediterraneo, affermato nella Conferenza di Barcellona del 1995, ne sono dimostrazioni. Tali tesi riecheggiano anche nelle teorie eurasiste (v. Thom, 1994), che propongono un programma di cooperazione della Russia con Iran e India da un lato, e con Germania e Cina dall'altro, nell'ambito di una contrapposizione ‘binaria' fra Eurasia e potenze oceaniche anglosassoni. Prosegue anche l'integrazione nel senso dei paralleli, come avviene nell'Unione Europea, nell'ASEAN (Association of South-East Asia Nations), nell'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) e, in un certo senso, con i più stretti rapporti fra Unione Europea e MERCOSUR (Mercado Común del Sur; v. Sacco, 1994).

Sembra prodursi un sistema pentapolare, simile a quello previsto da Henry Kissinger, in cui il mondo sarebbe basato su Stati Uniti, Europa, Russia, Cina e Giappone, a cui si potrebbero aggiungere l'India e forse, in futuro, i paesi del MERCOSUR. Il concetto di panregione serve comunque spesso a giustificare in termini geopolitici, come peraltro già avveniva in passato, le ambizioni egemoniche degli ‘Stati catalizzatori'.

Non è ancora chiaro se il panregionalismo tenda a essere ˙aperto', cioè collaborativo a livello globale, oppure ˙chiuso' e potenzialmente conflittuale. Un ˙polo' che sembra corrispondere alle caratteristiche di quest'ultimo tipo è la Cina, che costituisce l'unico soggetto geopolitico potenzialmente in grado di sfidare la supremazia degli Stati Uniti, almeno in Asia orientale e sud-orientale. La Russia e il Giappone stanno attraversando un periodo di regressione, forse transitoria, mentre la potenza dell'India sembra svilupparsi con molta rapidità, nonostante le incertezze che esistono circa la sua stabilità interna.

c) Le teorie binarie

Le principali teorie binarie sono quella dello ˙scontro fra civiltà' (v. Huntington, 1993), quella eurasista (v. Thom, 1994) e quella geoeconomica (v. Luttwak, 1990).

La prima - che per certi versi è anche multipolare, poiché considera otto civiltà differenti - sostiene che l'identità religiosa condiziona le civiltà, le quali, a loro volta, influenzano le tendenze alla cooperazione o al conflitto fra i popoli. La comunanza di civiltà è quindi un fattore molto influente nelle relazioni internazionali, anche perché viene strumentalizzata dalle classi politiche per legittimare sia il loro potere, sia le loro alleanze internazionali. Huntington prevede che il prossimo conflitto mondiale mobiliterà contro l'Occidente un'alleanza - peraltro improbabile, a nostro avviso - confuciano-islamica, che minaccerà prima la Russia, poi l'Europa e infine gli Stati Uniti; questi ultimi tre dovrebbero pertanto allearsi. Su scala regionale, tale tesi è ripresa da coloro che sostengono in Europa l'esistenza di una minaccia islamica e che non considerano il Mediterraneo il centro di una regione geopolitica unitaria, ma ne auspicano la trasformazione in una barriera fra Nord e Sud.

La scuola eurasista, sviluppatasi grandemente in Russia, riprende le tesi della contrapposizione fra terra e mare proprie della geopolitica classica. Essa sostiene l'esigenza per la Russia di un'alleanza con la Germania a ovest, con la Cina a sud-est e con l'Iran e l'India a sud, per opporsi alla supremazia talassocratica degli Stati Uniti. I principali avversari di tale progetto sarebbero gli Stati europei occidentali e gli Stati islamici alleati degli Stati Uniti, primo fra tutti la Turchia, che costituiscono strumenti della penetrazione statunitense nell'Eurasia.

Quanto alle teorie geoeconomiche di Luttwak, esse possono in un certo senso essere assimilate alle teorie binarie, pur risentendo grandemente anche delle teorie dell'anarchia

internazionale; in tale impostazione è centrale la distinzione tra un mondo industrializzato, dominato dalla geoeconomia e dall'assenza di conflitti militari, e un mondo ancora geopolitico, teatro di conflitti territoriali.

d) Le teorie anarchiche

Viene indicata col nome di teorie anarchiche una ricca gamma di posizioni, da quelle della rinazionalizzazione e frammentazione del sistema internazionale a quelle del disordine mondiale - dovuto all'implosione degli Stati sotto la pressione degli etnonazionalismi - a quella sostenuta da Immanuel Wallerstein (v. Wallerstein, 1991) della fine del capitalismo, a quelle della cosiddetta geopolitica critica e della geopolitica ʿmorbida'. Quest'ultima, che attribuisce grande importanza alle culture, all'economia, alle religioni e alle istituzioni sociali e politiche, si contrappone alla geopolitica ʿdura', basata su fattori geografici fisici e sulla tecnologia militare.

Alle teorie del disordine si è già accennato precedentemente, parlando della crisi delle teorie globaliste.

Wallerstein sostiene che la fine dell'escatologia marxista comporterà anche la fine di quella liberista, giacché entrambe sono portatrici di una concezione del progresso di derivazione illuministica, imperniata sull'idea di un processo lineare dell'umanità verso un ordine sempre maggiore; ciò lascerà spazio a una fase storica imprevedibile, complessa e incerta, in cui si modificheranno profondamente le strutture del mondo. Tesi analoghe sono state sostenute da altri studiosi, come Alain Minc, che prevede un nuovo Medioevo senza impero e senza papato.

La geopolitica critica (v. Ó Tuathail, 1996) sostiene che, per comprendere le dinamiche del mondo ʿpostmoderno', occorre una nuova geopolitica. Lo spazio va concepito come prodotto sociale, quindi eterogeneo; vanno inoltre valorizzate le differenze e l'indeterminatezza e rifiutata ogni egemonia e ogni gerarchia. La geopolitica può essere solo globale, dato che la separazione fra gli Stati non ha più senso; a differenza delle teorie globaliste, la geopolitica critica auspica l'avvento di un ordine non gerarchico ma orizzontale, di natura funzionale.

e) La geopolitica italiana del dopo guerra fredda

Se, nel periodo della guerra fredda, il riferimento principale della politica italiana era costituito dagli Stati Uniti, nel ˙terzo dopoguerra' esso si è spostato sull'Europa, che l'unificazione tedesca ha trasformato da un sistema di equilibri in uno almeno parzialmente gerarchico. L'importanza del rapporto con gli Stati Uniti per l'Italia rimane però determinante, anche perché la presenza americana garantisce uno stretto legame fra il Mediterraneo e l'Europa centrale e mantiene un maggior equilibrio interno europeo, il che costituisce la premessa per la continuazione di quel processo d'integrazione europea che rappresenta, per il nostro paese, un interesse vitale.

Mutata è anche la dimensione del Mediterraneo. In passato esso era diviso in senso est-ovest dal confronto bipolare, ma era unificato dalla presenza della Sesta Flotta; oggi, invece, esiste una separazione nel senso dei paralleli, fra nord e sud. Inoltre, mentre nel periodo della guerra fredda la politica interna italiana era caratterizzata da una divisione ideologica verticale fra governo e opposizione, ora predominano le tensioni che contrappongono le zone settentrionali (e soprattutto quelle nordorientali) del paese a quelle centrali e meridionali. Infine, la caduta delle rigide strutture della guerra fredda ha fatto riscoprire talune dimensioni geopolitiche proprie degli Stati preunitari italiani, soprattutto, ma non solo, sotto il profilo economico (v. Incisa di Camerana, 1993; v. Santoro, 1993).

È ripresa in Italia la riflessione geopolitica, volta a superare la visione eccessivamente ideologizzata di molte delle forze politiche e culturali italiane; essa pone al centro del dibattito la definizione degli interessi nazionali italiani. Il successo di ‟Limes - Rivista italiana di geopolitica" dimostra come nella cultura nazionale esistessero sia un vuoto al riguardo, sia la percezione dell'esigenza che tale vuoto andasse colmato.

6. I fattori geopolitici e i metodi impiegati dalla geopolitica

a) Fattori permanenti

I principali fattori geopolitici permanenti, o sufficientemente stabili per essere considerati tali, sono: lo spazio, la posizione, la natura continentale o insulare, la morfologia, la dimensione, il clima, le risorse naturali e la cultura di un popolo, quest'ultima intesa come

quel complesso di valori e di principî che gli derivano dalla sua storia, religione, ecc., e che determinano la sua percezione, o ʿsenso dello spazio', il quale a sua volta si materializza in una particolare rappresentazione.

I fattori fisici dominarono la geopolitica fino al secondo conflitto mondiale, anche se quelli umani assunsero crescente importanza con lo sviluppo sia di una visione darwinista (e quindi dinamica) dei rapporti sociali, sia di una concezione ispirata all'antropologia e alla geografia politica. Si postulava, infatti, tanto la costanza di taluni meccanismi di fondo dei rapporti internazionali, quanto l'impatto diretto dei condizionamenti e delle opportunità geografiche sulla dinamica delle potenze. Il pensiero geopolitico serviva quindi all'elaborazione di una serie di principî e regole aventi validità generale e tendenzialmente normativa, soprattutto quando da tali principî furono sviluppate teorie coerenti, con l'ambizione di trasformare la geopolitica in scienza o di dimostrare la necessità e l'oggettività delle proposte via via formulate (v. Strassoldo, 1985, p. 205).

Lo sviluppo della tecnologia ha diminuito l'importanza delle dimensioni naturali e soprattutto di quelle spaziali, anche se il territorio rimane determinante, come risulta evidente dall'importanza delle autorappresentazioni geopolitiche dei gruppi in lotta nei conflitti etnici e identitari. Si è modificato anche il valore della distanza: più che di distanza geografica, bisogna parlare di dimensioni spazio-temporali o di costo e tempo dei trasporti (l'impatto di questi ultimi è peraltro diminuito, per il fatto che una parte crescente del commercio mondiale si riferisce ai servizi e quindi a beni immateriali, veicolabili sulle ʿautostrade dell'informazione'). La ʿgeografia volontaria' (tunnel, canali, ponti, ecc.) e l'avvento dei trasporti aerei e delle telecomunicazioni via satellite hanno modificato profondamente la geografia naturale. Con l'avvento dei mezzi aerospaziali, la contrapposizione fra terra e mare non è più netta come in passato.

L'importanza delle risorse naturali si è modificata, sia per la moltiplicazione delle loro fonti, sia per la loro ampia sostituzione con materiali artificiali, quali la plastica al posto dell'acciaio, l'energia nucleare al posto del petrolio, ecc.

In passato, il valore geopolitico del territorio era collegato soprattutto con il gettito fiscale (prevalentemente agricolo) e con la leva militare: per questo le dimensioni erano considerate tanto importanti, da originare teorie come quelle dello ʿspazio vitale'. Oggi le dimensioni possono rivelarsi, invece, un handicap per l'economia: lo Stato-nazione è al tempo stesso

troppo piccolo e troppo ampio. Si è passati da una situazione in cui i mercati erano in numero maggiore degli Stati a una in cui esiste, almeno per molti settori, un unico mercato mondiale.

In passato dominavano le dimensioni territoriali e orizzontali della geopolitica, oggi invece sono preminenti i flussi, rispetto agli spazi. La potenza e la ricchezza di uno Stato dipendono sempre più dall'essere inserito efficacemente nei flussi globali; la geopolitica si è così trasformata da prevalentemente statica in dinamica, anche se il principale soggetto geopolitico - lo Stato - è rimasto territoriale e deve quindi conciliare la sua territorialità con un efficace inserimento nella rete dei flussi finanziari, informativi, dei servizi avanzati, tecnologici, ecc. A tale proposito va rilevato che, mentre nel passato la coesione dello Stato veniva mantenuta soprattutto opponendosi alla rivolta dei poveri e proteggendo le industrie con barriere tariffarie, la situazione ora è notevolmente cambiata: non sono più i poveri a rivoltarsi contro lo Stato, ma i ceti e le regioni più ricche, che tendono a internazionalizzarsi sempre più, trasferendo capacità produttive, conoscenze tecnologiche, capitali e attività negli Stati o insiemi subnazionali che offrono loro migliori condizioni dal punto di vista fiscale, di costo e qualità di manodopera, di servizi e di infrastrutture. Non è più lo Stato a tassare le imprese, bensì queste ultime a scegliere lo Stato da cui farsi tassare. Il significato territoriale della base economica nazionale, fondamentale nella geopolitica del passato, che cercava, appunto con lo ʿspazio vitale', di realizzare l'ʿautarchia', si è grandemente modificato.

Al modello ʿimpero territoriale' si è sostituito quello ʿeconomia mondo', più vantaggioso perché non comporta i costi burocratici del mantenimento dell'ordine dell'impero, pur consentendo di trarne gli stessi vantaggi con i mezzi della geoeconomia e dell'informazione. La sconfitta dell'Unione Sovietica nella guerra fredda è sicuramente dovuta anche alla maggiore efficienza dei sistemi ʿeconomia mondo' dell'Occidente rispetto al modello dell'ʿimpero territoriale' che caratterizzava il blocco sovietico.

L'importanza e il significato diretto dei fattori geografici e fisici sulla geopolitica non sono peraltro scomparsi. La posizione, gli stretti marittimi, la disponibilità d'acqua e di prodotti petroliferi, ecc., sono rimasti fattori essenziali anche nella geopolitica contemporanea.

b) Fattori variabili

I fattori geopolitici variabili sono la popolazione, l'economia, la finanza, le istituzioni politiche interne e internazionali e la tecnologia, sia militare che dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'informazione.

Per quanto riguarda la demografia, il fattore di maggior rilievo è l'accelerazione della crescita demografica e soprattutto il diverso tasso che essa fa registrare nei paesi in via di sviluppo e in quelli industrializzati. Altri fattori importanti sono rappresentati dall'urbanizzazione, spesso selvaggia, del Terzo Mondo, dalla tendenza delle sue popolazioni ad ammassarsi lungo le coste, dove esistono migliori condizioni di integrazione nell'economia mondiale, e infine dall'invecchiamento della popolazione dei paesi industrializzati, che influisce sui costi sociali e quindi sulla competitività globale degli Stati occidentali.

Particolarmente critica è la situazione dell'area del Mediterraneo: le differenze fra i livelli di crescita economica, anche nell'ambito dei medesimi Stati, stanno acquistando notevole importanza geopolitica, per le tendenze alla frammentazione che esse comportano. Lo dimostrano le situazioni italiana e britannica; lo dimostra anche, in un contesto diverso, il caso della Cina, dove, per la prima volta nella storia di quel paese, le regioni marittime stanno divenendo più importanti di quelle centrali, rimaste però sedi del potere politico e militare.

Se l'economia, l'informazione, ecc., si globalizzano, sorgono come reazione da un lato movimenti etnici e localistici, se non tribali, mentre, dall'altro, crescono le tendenze alla macroregionalizzazione sovranazionale. La crisi dello Stato - o meglio, l'esigenza dell'adeguamento dell'organizzazione economica e strategica alle nuove condizioni - sta determinando una dinamica geopolitica particolarmente accentuata, in cui esiste una presenza competitiva, se non conflittuale, delle forze tese all'integrazione e di quelle che portano alla frammentazione e alla disintegrazione. Determinanti in geopolitica sono divenute le grandi reti globali, i flussi che vi circolano e la capacità degli Stati di accedervi; la geopolitica risente della rivoluzione dell'informazione, che influisce in modo molto rilevante sulla potenza militare e sulla ricchezza, e che obbliga a ripensare le funzioni e le stesse strutture organizzative degli Stati-nazione.

c) Approcci, metodi e tecniche

I mutamenti attuali impongono una revisione dei fondamenti epistemologici e metodologici della geopolitica classica, che, come si è più volte detto, era essenzialmente territoriale. Agli spazi prevalentemente fisici se ne sono sovrapposti altri di maggiore rilevanza: economici, demografici, strategici, istituzionali, psicologici, culturali, ecc.

Gli attori sono divenuti qualitativamente differenti: non si tratta più solo degli Stati, ma anche delle istituzioni sovranazionali, delle organizzazioni substatali e delle forze transnazionali. Ciò nonostante, molti tendono a ricollocare al centro dell'interesse della geopolitica gli Stati, considerati gli elementi fondamentali del sistema internazionale, i luoghi in cui gli uomini sono collegati a un territorio e a un ordinamento giuridico, gli aggregati sociali capaci di definire anche impositivamente valori, interessi e politiche e in cui sia possibile realizzare un equilibrio fra solidarietà e libertà, e, infine, le entità il cui valore di riferimento simbolico non va trascurato.

Insomma, la ʿnuova' geopolitica rimane soprattutto statocentrica, anche se è molto più multidirezionale e multidisciplinare che in passato. Ogni fattore e ogni attore ha un suo spazio specifico, che si incrocia con quello degli altri sul medesimo territorio: non si tratta di spazi reali né tantomeno naturali, ma di spazi risultanti da una concettualizzazione, basati sia sugli interessi, sia sulle capacità necessarie per conseguirli e che sono sempre più immateriali. La geografia che interessa non è tanto quella fisica, quanto quella umana. Mentre la geopolitica classica considerava soprattutto le dimensioni spaziali - diversamente dalla filosofia, che dava preminenza a quelle temporali - la nuova geopolitica attribuisce importanza a entrambe le dimensioni e ai fattori immateriali. Per pensare lo spazio, al fine di poter agire efficacemente, possono essere seguiti vari approcci (v. Cohen, 1963; v. Hartshorne, 1950 e 1960): storico, morfologico o geografico in senso proprio, funzionalista, dell'analisi di potenza, comportamentale e sistemico. L'approccio storico prende in considerazione soprattutto le ʿrappresentazioni geopolitiche', cioè il ʿsenso dello spazio' dei vari attori; quello morfologico-geografico analizza i fattori geopolitici permanenti e variabili con le metodologie proprie delle scienze geografiche, mettendo in correlazione i vari fattori, valutandoli e ponderandoli secondo la logica dei loro meccanismi interni, beninteso in relazione agli interessi che ne hanno motivato la rilevazione e che influiscono anche sulle valutazioni; l'approccio funzionale si incentra sulla valutazione del funzionamento e del significato di una particolare regione, considerata come un'entità politica, economica, strategica, ecc.; quello dell'analisi di potenza tende a dare rilievo alle

interrelazioni esistenti in una determinata area fra i vari soggetti che vi agiscono e si basa sull'individuazione di convergenze e conflittualità e sulla correlazione delle forze presenti nell'area; l'approccio comportamentale è fondato sull'individuazione delle presumibili intenzioni dei vari attori, su cui influiscono le strutture e i meccanismi decisionali, politici e burocratici; l'approccio sistemico, infine, è una combinazione dei precedenti, soprattutto di quello dell'analisi di potenza e di quello comportamentale, e attribuisce eguale importanza alle possibilità e alle intenzioni.

Qualsiasi metodologia di valutazione geopolitica comporta tre aspetti: 1) la definizione degli spazi, e quindi degli attori interni ed esterni, da considerare; 2) i fattori da valutare; 3) le interconnessioni fra attori e fattori. A monte di ogni analisi deve beninteso esistere una meta-geopolitica, cioè un insieme di valori che influiscono sulle preferenze soggettive circa gli interessi generali da perseguire e che costituiscono elemento di riferimento indispensabile sia per le delimitazioni che per le successive valutazioni.

La delimitazione dello spazio, o degli spazi, dipende dalla natura degli interessi che si intende perseguire e dal livello di potenza disponibile, che peraltro può variare nel tempo; con essa vengono anche definiti gli attori da prendere in considerazione. Esistono zone di interesse, d'influenza e d'azione, che sono di solito rappresentate con cerchi concentrici, ma che nella realtà si distribuiscono a ˙chiazze di leopardo' - in modo diverso, ad esempio, per gli interessi economici e per quelli relativi alla sicurezza. Lo stesso avviene per la potenza disponibile, che subisce un fenomeno di attenuazione differenziata con l'aumentare della distanza, in modo comunque dipendente dalla tecnologia disponibile.

I fattori da considerare non vanno valutati in modo assoluto bensì relativo, tenendo conto delle interrelazioni fra di loro e fra i vari attori geopolitici che agiscono nello spazio prima delimitato. Si tratterà sempre di effettuare analisi e valutazioni in campi disciplinari differenti, ciascuno con propri spazi e orizzonti. Solo l'esistenza di un progetto, anche se di larga massima, permette valutazioni coerenti: occorre ragionare prima di misurare. La sintesi progettuale precede l'analisi e questa retroagisce sulla prima, affinandola e perfezionandola.

La valutazione delle interazioni fra i vari attori e fattori mira infine a precisare gli interessi e a definire le politiche e le strategie per conseguirli. La tecnica impiegata è sostanzialmente quella dell'˙impatto incrociato', molto più flessibile e meglio in grado di tener conto degli

aspetti qualitativi, e non solo quantitativi, rispetto a tecniche più rigide, quali quelle ispirate alla ˙teoria dei giochi'. Quest'ultimo ˙passo' metodologico è quello più creativo ed è quindi caratterizzato da un elevato tasso di soggettività, soprattutto allorquando si tratta di definire interessi e obiettivi. Nell'azione concreta, volta a raggiungere tali obiettivi, i condizionamenti e le opportunità dell'ambiente hanno invece un influsso più diretto.

La nuova geopolitica tiene quindi conto degli spazi e dei flussi e si traduce nella capacità di ˙pensare lo spazio'. La fine del mondo bipolare, rimettendo in gioco gli assetti precedenti di potere, la divisione internazionale del lavoro e la gerarchia delle potenze, ha dato il via a una nuova competizione per il dominio dello spazio e per la sua organizzazione, di cui si deve tenere conto per essere attori e non solo spettatori della storia e dei destini propri e del mondo.