

ESTRATTO DA:

Samuel P. Huntington

**Ordine politico
e cambiamento sociale**

Presentazione dell'edizione italiana
di Francesco Battezzorre

Prefazione di Francis Fukuyama

STORIA E TEORIA POLITICA

Collana diretta da Enzo A. Baldini, Giuseppe Bedeschi,
Dino Cofrancesco, Girolamo Cotroneo,
Francesco M. De Sanctis e Anna Pintore



Rubbettino

più, la moltiplicazione e la diversificazione delle forze sociali presenti in una società. Ai raggruppamenti basati sul legame di sangue, sulla razza e sulla religione si aggiungono quelli occupazionali, di classe e di capacità. Dall'altra parte, un'organizzazione o procedura politica è un assetto volto a conservare l'ordine, risolvere le controversie, selezionare i titolari di ruoli di autorità, e così favorire la comunità tra due o più forze sociali. Una comunità politica semplice può avere una base puramente etnica, o religiosa, od occupazionale; e avrà scarso bisogno di istituzioni politiche altamente sviluppate. La sua unità è quella della solidarietà meccanica di Durkheim. Quanto più una società è complessa ed eterogenea, tanto più il conseguimento e la conservazione della comunità politica vengono a dipendere dal funzionamento di istituzioni politiche.

In pratica, la distinzione tra un'istituzione politica e una forza sociale non è netta. Molti gruppi possono combinare importanti caratteristiche di entrambe. Tuttavia, sul piano teorico la distinzione è chiara. Si può presumere che tutti coloro che si impegnano nell'attività politica siano membri di vari raggruppamenti sociali. Il livello di sviluppo politico di una società per larga parte dipende dal grado in cui questi individui politicamente attivi appartengono anche a, e si identificano con, una varietà di istituzioni politiche. È chiaro che il potere e l'influenza delle forze sociali differiscono in modo considerevole. In una società in cui tutti appartengono a una sola forza sociale i conflitti sono limitati, e vengono risolti entro la struttura della forza sociale stessa. Non sono necessarie qui istituzioni politiche nettamente distinte. In una società con solo poche forze sociali, un gruppo – guerrieri, sacerdoti, una famiglia particolare, un gruppo razziale o etnico – può dominare gli altri e riuscire a costringerli ad accettare il suo dominio. La società può sussistere con scarsa o nessuna comunità. Ma in una società più eterogenea e complessa nessuna singola forza sociale può dominare, e meno ancora generare comunità, senza creare istituzioni politiche che abbiano una qualche esistenza indipendente dalle forze sociali che le hanno originate. Nella spesso citata frase di

LE ISTITUZIONI POLITICHE: COMUNITÀ E ORDINE POLITICO

Forze sociali e istituzioni politiche

Una società è una comunità politica in misura del rapporto tra le sue istituzioni politiche e le forze sociali che essa include. Una forza sociale è un gruppo: etnico, religioso, territoriale, economico, o di status. La modernizzazione comporta, per lo

Rousseau, «il più forte non è mai tanto forte da essere sempre il padrone, se non trasforma la sua forza in diritto e l'obbedienza in dovere». In una società di una certa complessità il potere relativo dei gruppi cambia ma, perché la società sia una comunità, il potere di ciascun gruppo viene esercitato tramite istituzioni politiche che lo frenano, lo moderano e lo re-incanalano, in modo da rendere il predominio di una forza sociale compatibile con una comunità fatta di molte.

Se il conflitto sociale è del tutto assente, le istituzioni politiche non sono necessarie; se manca del tutto l'armonia sociale, non sono possibili. Due gruppi che si considerano reciprocamente niente più di nemici irriducibili non possono formare la base di una comunità, finché persistono in questo atteggiamento. Deve esservi una qualche compatibilità di interessi tra i gruppi che compongono la società. In più, una società complessa richiede anche una qualche definizione, in termini di principi generali od obbligazioni etiche, del vincolo che tiene insieme i gruppi e che distingue la loro comunità da altre. In una società semplice la comunità la si ritrova nel rapporto immediato tra le persone: tra marito e moglie, tra fratelli, tra vicini. Il vincolo e la comunità sono diretti: niente interferisce dall'esterno. Invece, in una società più complessa la comunità implica il rapporto di individui o di gruppi con qualcosa di distinto da se stessi. Il vincolo obbligante è costituito da qualche principio, tradizione, mito, finalità o codice di condotta che gli individui e i gruppi hanno in comune. Messi insieme, questi elementi danno forma alla definizione ciceroniana di *res publica*, ossia «l'unione di una moltitudine che ha per fondamento l'osservanza della giustizia e la comunanza d'interessi». *Consensus juris e utilitatis communio* sono due facce della comunità politica. Ma c'è anche una terza faccia: poiché gli atteggiamenti devono riflettersi in comportamenti, e comunità implica non un «mettersi insieme» qualsiasi, ma il farlo in modo regolato, stabile e impegnativo. In sintesi: il mettersi insieme deve essere istituzionalizzato. Di conseguenza, la creazione di istituzioni politiche che implicano e riflettono il consenso

morale e il reciproco interesse è il terzo elemento necessario per la conservazione della comunità in una società complessa. A loro volta, tali istituzioni conferiscono un significato nuovo al fine comune e creano nuovi legami tra gli interessi particolari degli individui e dei gruppi.

Il grado in cui una società complessa è una comunità dipende dunque, in linea generale, dalla forza e dall'inclusività delle sue istituzioni politiche. Le istituzioni sono la manifestazione, sul piano del comportamento, del consenso morale e dell'interesse reciproco. La famiglia, il clan, la tribù o il villaggio isolati possono diventare comunità con sforzi consapevoli relativamente modesti. In un certo senso, sono comunità naturali. Ma, quando le società diventano più ampie nella *membership*, più complicate nella struttura e più differenziate nelle attività, il conseguimento o la conservazione di un alto livello di comunità dipende sempre più da istituzioni politiche. Tuttavia, l'uomo è restio a rinunciare all'immagine dell'armonia sociale in assenza di azione politica. Era il sogno di Rousseau: ed è ancora il sogno di uomini di Stato e militari che immaginano di poter immettere comunità nelle loro società senza impegnarsi nella fatica della politica. È il fine escatologico dei marxisti che aspirano a ri-creare, alla fine della storia, una comunità perfetta in cui la politica sarà superflua. In realtà, questa nozione intrisa di atavismo potrebbe concretizzarsi soltanto se la storia andasse a ritroso, la civiltà fosse distrutta, e i livelli dell'organizzazione umana ridotti alla famiglia e al piccolo villaggio. Nelle società semplici la comunità può esistere senza politica, o almeno senza istituzioni politiche altamente differenziate; in una società complessa la comunità è prodotta dall'azione politica e conservata da istituzioni politiche.

Storicamente, le istituzioni politiche sono emerse dall'interazione e dal disaccordo tra forze sociali, e dallo sviluppo graduale di procedure e meccanismi organizzativi volti a risolvere i contrasti. La disintegrazione di una classe dominante ristretta e omogenea, la diversificazione delle forze sociali e la crescente interazione tra tali forze sono precondizioni dell'e-

mergenza di organizzazioni e procedure politiche, e infine della formazione di istituzioni politiche. «Nel mondo mediterraneo, lo sforzo consapevole all'elaborazione di costituzioni sembra sia entrato con l'indebolimento dell'organizzazione clanica e l'avvento in politica, quale fattore importante, del conflitto tra ricchi e poveri»⁵. Gli ateniesi richiesero una costituzione a Solone quando il loro sistema politico era minacciato di dissolversi poiché vi erano «tanti partiti differenti quante erano le differenze nella città», e «anche la distanza tra il ricco e il povero, in quel tempo, era massima»⁶. Diventando la società ateniese più complessa, per conservare la comunità politica erano necessarie istituzioni politiche più altamente sviluppate. Le riforme di Solone e di Clistene furono risposte al cambiamento sociale ed economico che minacciava di sconvolgere la base esistente della comunità. Nel momento in cui le forze sociali si diversificavano, le istituzioni politiche dovevano crescere in complessità e in autorità. Questo sviluppo è proprio quel che non si è avuto in molte società modernizzanti del xx secolo. Le forze sociali erano forti, le istituzioni politiche deboli. Parlamenti e governi, autorità pubbliche e partiti politici restavano fragili e disorganizzati. Lo sviluppo dello Stato rimaneva indietro rispetto all'evoluzione della società.

Criteri di istituzionalizzazione politica

Dunque, in una società complessa la comunità politica dipende dalla forza delle organizzazioni e delle procedure politiche che vi operano. A sua volta, quella forza dipende dall'*ampiezza del sostegno* rivolto a organizzazioni e procedure, e dal loro *livello di istituzionalizzazione*. L'ampiezza del sostegno riguarda semplicemente il grado in cui le organizzazioni e le procedure politiche inglobano l'attività sociale. Se solo un gruppo ristretto della classe superiore appartiene a organizza-

zioni politiche e agisce in base a un insieme di procedure, l'ampiezza è limitata. Viceversa, se un vasto segmento della popolazione è organizzato politicamente e segue le procedure politiche, l'ampiezza è considerevole. Le istituzioni sono modelli di comportamento stabili, ricorrenti e dotati di valore. Organizzazioni e procedure hanno un grado variabile di istituzionalizzazione. L'Università di Harvard e la scuola superiore inaugurata da poco in periferia sono entrambe organizzazioni, ma Harvard è assai più istituzione di quanto non lo sia la nuova scuola. Il *seniority system* del Congresso e le conferenze stampa speciali del presidente Johnson sono entrambe procedure, ma il primo era molto più istituzionalizzato del metodo di Johnson di trattare con la stampa.

L'istituzionalizzazione è il processo attraverso il quale organizzazioni e procedure acquisiscono valore e stabilità⁷. Il livello di istituzionalizzazione di qualsiasi sistema politico può essere definito in termini di adattabilità, complessità, autonomia e compattezza delle sue organizzazioni e procedure. Allo stesso modo, il livello di istituzionalizzazione di una singola organizzazione o procedura può essere misurato in capo a questi quattro criteri. Se tali criteri possono essere identificati e misurati, i sistemi politici possono essere comparati nei termini dei loro livelli di istituzionalizzazione, e sarà anche possibile misurare le variazioni – incrementi o decrementi – del livello di istituzionalizzazione di organizzazioni o procedure particolari entro il sistema politico.

7. Definizioni e discussioni importanti delle istituzioni e dell'istituzionalizzazione si trovano in T. PARSONS, *Essays in Sociological Theory*, The Free Press, Glencoe 1954, ed. rivista, pp. 143, 239; C. R. LOOMIS, *Social Change and Social Systems*, in E. A. THRYAKIAN (ed.), *Sociological Theory, Values, and Sociocultural Change*, The Free Press, New York 1963, pp. 185 ss. Per un impiego parallelo ma diverso del concetto di istituzionalizzazione in rapporto alla modernizzazione, cfr. i lavori di S. N. EISENSTADT, in specie il suo *Initial Institutional Patterns of Political Modernization*, in «Civilizations», a. XII, 1962, pp. 461-472, e a. XIII, 1963, pp. 15-26; *Institutionalization and Change*, in «American Sociological Review», a. XXIV, 1964, pp. 235-247; *Social Change, Differentiation and Evolution*, in «American Sociological Review», a. XXIV, 1964, pp. 375-386.

5. F. D. WORKMUTH, *The Origins of Modern Constitutionalism*, Harper, New York 1949, p. 4.

6. PLUTARCO, *Vite parallele*, Einaudi, Torino 1982, 2 voll.

Adattabilità-rigidità. Quanto più un'organizzazione o procedura è adattabile, tanto più essa è istituzionalizzata; quanto meno lo è, o quanto più è rigida, tanto minore è il suo livello di istituzionalizzazione. L'adattabilità è una caratteristica organizzativa acquisita. Un po' all'ingrosso, essa è funzione delle sfide ambientali e dell'età: quanto più sono numerose le sfide che l'ambiente ha posto all'organizzazione, e quanto più è lunga la sua durata in vita, tanto più essa è adattabile. La rigidità caratterizza normalmente le organizzazioni più giovani, rispetto a quelle più anziane. Tuttavia, organizzazioni e procedure durature non sono necessariamente adattabili, se la loro esistenza è trascorsa in un ambiente statico. Inoltre, se per un certo periodo un'organizzazione ha sviluppato una serie di risposte volte ad affrontare efficacemente un tipo di problema, e in seguito viene a fronteggiare un tipo di problema completamente diverso, richiedente una risposta diversa, può accadere che essa sia vittima dei suoi passati successi, e incapace di attrezzarsi per la nuova sfida. Tuttavia, in generale, il primo ostacolo è il più duro: la capacità di adattarsi felicemente a una sfida ambientale apre la strada al ripetersi con successo di fronte alle sfide susseguenti. Per esempio, se la probabilità di un adattamento riuscito alla prima sfida è del 50%, quella relativa alla seconda potrebbe essere del 75%, 87,5% alla terza, 93,75% alla quarta, e così via. Inoltre, tutte le organizzazioni sono esposte a taluni cambiamenti ambientali, come il ricambio del personale. Altri possono essere prodotti dall'organizzazione stessa: per esempio, se essa porta felicemente a termine il compito per il quale è stata creata. Pur riconoscendo che gli ambienti possono essere diversi, quanto alle sfide che portano alle organizzazioni, l'adattabilità di un'organizzazione può essere grossolanamente misurata per mezzo della sua età⁸. E questa, a sua volta, può essere misurata in tre modi.

ORDINE POLITICO E DECADENZA POLITICA

Un modo è semplicemente cronologico: quanto più a lungo un'organizzazione o procedura è rimasta in vita, maggiore il suo livello di istituzionalizzazione. Più un'organizzazione è vecchia, più è probabile che continui a persistere nel tempo che verrà. Si potrebbe ipotizzare che la probabilità che un'organizzazione che ha cent'anni di vita sopravviva ancora per un anno sia forse cento volte maggiore della probabilità che lo faccia un'organizzazione esistente da un solo anno. Le istituzioni politiche non si creano dalla notte al giorno. In tal senso, lo sviluppo politico è lento, specialmente se lo si confronta con l'andatura apparentemente molto più rapida dello sviluppo economico. In taluni casi, tipi particolari di esperienza possono far le veci del tempo: conflitti aspri o altre sfide gravi possono trasformare le organizzazioni in istituzioni molto più rapidamente di quanto avvenga in circostanze normali. Ma tali esperienze intense sono rare, e anch'esse richiedono tempo. Parlando della debolezza del comunismo in India, Ashoka Metha ha osservato che «un partito importante non si crea in un giorno. In Cina un grande partito è stato forgiato dalla rivoluzione, e altri partiti di peso sono nati o possono nascere da esperienze analoghe in altri Paesi. Ma è semplicemente impossibile, attraverso i canali normali, costruire un grande partito, raggiungere e galvanizzare milioni di individui dispersi in mezzo milione di villaggi»⁹.

Un secondo modo di misurare l'adattabilità è considerare l'età generazionale. Finché un'organizzazione conserva il suo primo gruppo di dirigenti, finché una procedura è ancora seguita da coloro che l'hanno fatto per primi, l'adattabilità è ancora in dubbio. L'istituzionalizzazione è maggiore quanto più spesso l'organizzazione ha superato il problema della successione pacifica e ha avvicinato un gruppo di leader. È ovvio che, in larga misura, l'età generazionale è funzione di quella

8. Cf. W.H. STARBUCK, *Organizational Growth and Development*, in J.G. MARSH (ed.), *Handbook of Organizations*, Rand McNally, Chicago, 1965, p. 453: «il ca-

rattere di base dell'adattamento è tale per cui, più a lungo un'organizzazione sopravvive, meglio è preparata a continuare a farlo».

9. A. MEHTA, in R. ARON (ed.), *World Technology and Human Destiny*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1963, p. 133.

cronologica. Ma partiti politici e governi possono trascorrere decenni sotto la guida della stessa generazione. I fondatori di organizzazioni – siano esse partiti, governi o grandi imprese di affari – sono spesso giovani. Di conseguenza, il divario tra età cronologica ed età generazionale tende a essere maggiore nella prima fase dell'esistenza di un'organizzazione, rispetto alle fasi successive. Questo divario genera tensioni tra i primi leader dell'organizzazione e la generazione immediatamente successiva, che può immaginare una vita intera passata all'ombra della prima generazione. Alla metà degli anni '60 il Partito comunista cinese aveva 45 anni, ma per la maggior parte era ancora sotto la guida della sua prima generazione di capi. È vero che un'organizzazione può cambiare leadership senza cambiare di generazione. Ma una generazione è diversa dalle altre in ragione delle sue esperienze formative: la semplice sostituzione di un gruppo di leader con un altro – per esempio, il superamento di una crisi di successione – non è influente in termini di adattabilità istituzionale, ma non è significativa come un cambiamento generazionale, ossia la sostituzione di un gruppo di capi con un altro gruppo portatore di esperienze organizzative notevolmente diverse. Il passaggio da Lenin a Stalin ha costituito una successione intra-generazionale; quello da Stalin a Kruščëv, una successione intergenerazionale.

In terzo luogo, l'adattabilità organizzativa può essere misurata in termini funzionali. Le funzioni di un'organizzazione possono ovviamente essere definite in moltissimi modi (questa è l'attrattiva principale, ma anche il principale limite, dell'approccio funzionale alle organizzazioni). Normalmente un'organizzazione viene creata per svolgere una funzione particolare. Allorché di tale funzione non c'è più bisogno, l'organizzazione si imbatte in una grave crisi: trovarsi una funzione nuova, o rassegnarsi a una lenta agonia. Un'organizzazione che si è adattata a mutamenti del suo ambiente ed è sopravvissuta a uno o più cambiamenti delle sue principali funzioni è più altamente istituzionalizzata di una che non l'ha fatto. L'adattabilità funzionale, non la specificità funzionale,

è la misura reale di un'organizzazione altamente sviluppata. L'istituzionalizzazione rende l'organizzazione più di un mero strumento del conseguimento di certi obiettivi¹⁰. I suoi leader e i suoi membri giungono invece a conferirle valore per se stessa, ed essa sviluppa un'esistenza sua propria, distinta dalle funzioni specifiche che può svolgere in un determinato momento. L'organizzazione trionfa sulla sua funzione.

Dunque, organizzazioni e individui sono profondamente diversi quanto a capacità cumulativa di adattarsi ai cambiamenti. In genere gli individui passano lungo l'infanzia e l'adolescenza senza assumere impegni intensi in capo a funzioni altamente specifiche. Il processo di responsabilizzazione inizia nella tarda adolescenza. Man mano che l'individuo diventa sempre più impegnato nell'espletamento di certe funzioni, cambiare funzioni, e disimparare le risposte che ha acquisito per fronteggiare il mutamento ambientale, diventa sempre più difficile. La sua personalità si è formata: è stato «messo sulla sua strada». Dal canto loro, le organizzazioni sono in genere create per espletare funzioni molto specifiche. Allorché un'organizzazione fronteggia un ambiente in cambiamento, se vuol sopravvivere deve attenuare il suo impegno verso le sue funzioni originarie. Man mano che matura, viene «distratta dalla sua strada»¹¹.

In pratica, le organizzazioni variano molto quanto a capacità di adattamento funzionale. Per esempio: la YMCA venne fondata alla metà del XIX secolo come un'organizzazione evangelica che si poneva il fine di convertire i giovani soli che, nella prima fase dell'industrializzazione, erano emigrati numerosi nelle città. Con il venire meno dell'esigenza soddi-

10. Si veda l'utilissima discussione nel piccolo classico di P. SEITZMICK, *Leadership in Administration*, Harper & Row, New York 1957, trad. it. *La leadership nelle organizzazioni*, Angeli, Milano 1976, pp. 14 ss.

11. Cfr. W.H. STARBUCK, *Organizational Growth and Development*, loc. cit., pp. 473-475, il quale suggerisce che le organizzazioni più vecchie, rispetto a quelle più giovani, è meno probabile che resistano a cambiamenti dei fini, ma è più probabile che sopravvivano a cambiamenti della struttura sociale e dell'assetto del loro compiti.

sfiatta da questa funzione, la «Y» seppa adattarsi con successo allo svolgimento di molte altre attività di «servizio collettivo» genericamente connesse al fine legittimante dello «sviluppo del carattere». In congiunzione con ciò, essa allargò la sua base associativa, includendovi in un primo tempo i protestanti non evangelici, poi i cattolici, poi ancora gli ebrei, anziani e giovani, donne e uomini¹². Il risultato è che l'organizzazione ha prosperato benché le sue funzioni originali siano scomparse insieme con le cuppe e infernali fabbriche. Altre organizzazioni, come la Woman's Christian Temperance Union e il Townsend Movement, hanno incontrato difficoltà maggiori nell'adattarsi ai cambiamenti dell'ambiente. La WCTU «è un'organizzazione in declino. Contrariamente alle aspettative indotte dalle teorie dell'istituzionalizzazione, il movimento non ha operato in vista della tutela dei valori organizzativi, abbandonando i principi del passato»¹³. Il Townsend Movement si è spaccato tra coloro che vogliono rimanere legati alla funzione originaria e coloro che intendono privilegiare gli imperativi organizzativi. Se l'avessero vinta questi ultimi, «l'orientamento prevalente dei leader e dei membri cambierebbe dalla realizzazione dei valori che l'organizzazione si ritiene rappresentare (da parte dei suoi leader, dei membri e del pubblico generale) alla conservazione della struttura organizzativa in quanto tale, anche al prezzo del sacrificio della missione centrale dell'organizzazione»¹⁴. La scoperta del vaccino antipoliomielite produsse una crisi analoga in seno alla National Foundation for Infantile Paralysis. Gli obiettivi originari dell'organizzazione erano molto specifici. Doveva forse scio-

12. Cf. M.N. ZALD, P. DENTON, *From Evangelism to General Service: The Transformation of the Ymca*, in «Administrative Science Quarterly», a. VIII, 1963, pp. 214 ss.

13. J.R. GUSFIELD, *Social Structure and Moral Reform: A Study of the Woman's Christian Temperance Union*, in «American Journal of Sociology», a. LXI, 1955, p. 223; e *The Problem of Generations in an Organizational Structure*, in «Social Forces», a. XXXV, 1957, pp. 323 ss.

14. S.L. MESSINGER, *Organizational Transformation: A Case Study of a Declining Social Movement*, in «American Sociological Review», a. XX, 1955, p. 10, corsivi nell'originale.

gliersi una volta che questi obiettivi erano stati conseguiti? L'opinione prevalente tra i volontari era che l'organizzazione dovesse continuare a esistere. «Possiamo combattere la poliomielite – affermò un responsabile cittadino – se siamo in grado di organizzare la gente. Se riusciamo a organizzare la gente in questo modo, possiamo lottare contro qualsiasi cosa». Un altro chiese: «Non sarebbe splendido debellare la poliomielite, e poi dedicarsi a sconfiggere qualche altra cosa, e così via? Sarebbe una sfida, un'evoluzione»¹⁵.

Per le organizzazioni politiche i problemi di adattabilità funzionale non sono molto diversi. Un partito politico progredisce in termini di età funzionale quando cambia la propria funzione dalla rappresentanza di un particolare elettorato a un altro, o quando passa dall'opposizione al governo. Un partito che è incapace di mutare il proprio elettorato o di giungere al potere è meno istituzione di un partito in grado di affrontare questi cambiamenti. Un partito nazionalista, la cui funzione è stata di conseguire l'indipendenza dal dominio coloniale, affronta una crisi di primo livello quando raggiunge il suo obiettivo e deve adattarsi alla funzione piuttosto diversa di governare un Paese. Esso può trovare così ardua questa transizione funzionale da continuare, anche dopo l'indipendenza, a dedicare una larga parte dei propri sforzi alla lotta contro il colonialismo. Un partito che si comporta in questo modo è meno istituzione di uno, come il Partito del congresso, che dopo la conquista dell'indipendenza abbandona il proprio anticolonialismo e si adatta rapidamente al compito di governare. L'industrializzazione è stata una delle principali funzioni del Partito comunista dell'Unione Sovietica, e una prova cruciale dell'istituzionalizzazione del Partito comunista sarà la capacità di accollarsi funzioni nuove, ora che il grande sforzo dell'industrializzazione è stato lasciato alle spalle. Un

15. D.L. STUSS, *The Volunteers*, The Free Press, Glencoe (Illinois) 1957, p. 266. Il capitolo 9 di questo libro presenta un'eccellente discussione della sostituzione dei fini dell'organizzazione nei casi dello YMCA, della WCTU, del Townsend Movement, della Croce Rossa e di altri ancora.

organismo governativo che riesce ad adattarsi positivamente al cambiamento di funzioni, come la Corona britannica nel XVIII e XIX secolo, è più istituzione di un organismo governativo che non è in grado di farlo, come la monarchia francese negli stessi secoli.

Complessità-semplificata. Quanto più un'organizzazione è complessa, tanto più è istituzionalizzata. La complessità può implicare sia la proliferazione di sottounità organizzative, in base a criteri gerarchici e funzionali, sia la differenziazione di tipi distinti di sotto-unità organizzative. Quanto maggiore è il numero e la varietà delle sottounità, tanto maggiore è la capacità dell'organizzazione di assicurarsi e conservare la fedeltà dei propri membri. Inoltre, un'organizzazione che ha molti obiettivi si adatta meglio alla perdita di una qualsiasi di queste finalità rispetto a un'organizzazione che ha un solo obiettivo. Un'azienda con produzione diversificata è chiaramente meno vulnerabile di una che produce un solo prodotto per un unico mercato. La differenziazione delle sotto-unità all'interno di un'organizzazione può avvenire o meno in base a linee funzionali. Se è di natura funzionale, le stesse sotto-unità saranno meno istituzionalizzate dell'organizzazione complessiva di cui sono parte. Tuttavia, i cambiamenti delle funzioni dell'organizzazione si riflettono con relativa facilità in cambiamenti del potere e del ruolo delle sue sotto-unità. Se queste sono multifunzionali, hanno forza istituzionale molto maggiore, ma possono anche, proprio per questa ragione, dar luogo a una minore flessibilità dell'organizzazione nel suo complesso. Quindi, un sistema politico con partiti di «integrazione sociale», secondo la terminologia di Sigmund Neumann, ha una minor flessibilità istituzionale di un sistema con partiti di «rappresentanza individuale»¹⁶.

16. S. NEUMANN, *Toward a Comparative Study of Political Parties*, in S. NEUMANN (ed.), *Modern Political Parties*, University of Chicago Press, Chicago 1956, pp. 395-421, pp. 403-405. Trad. it. (parziale) *Elementi per uno studio comparato dei partiti politici*, in G. SIVINI (a cura di), *La sociologia dei partiti politici*, il Mulino, Bologna 1966, pp. 143-153.

In genere i sistemi politici tradizionali, relativamente primitivi e semplici, vengono sovraffatti e distrutti durante i processi di modernizzazione. I sistemi tradizionali più complessi hanno una maggiore probabilità di adattarsi alle nuove richieste. Il Giappone, per esempio, fu in grado di adattare al mondo moderno le sue istituzioni politiche tradizionali grazie alla loro relativa complessità. Per due secoli e mezzo prima del 1868 l'imperatore aveva regnato e lo *shogun* Tokugawa aveva governato. La stabilità dell'ordine politico, tuttavia, non dipendeva unicamente dalla stabilità dello *shogunato*. Quando l'autorità dello *shogun* cominciò a declinare, era disponibile un'altra istituzione tradizionale, l'imperatore, atta a diventare lo strumento del samurai modernizzante. La caduta dello *shogunato* non portò al collasso dell'ordine politico, ma alla «restaurazione» dell'imperatore.

Il sistema politico più semplice è quello che dipende da un solo individuo; ma esso è anche il meno stabile. Aristotele osservò che i tiranni hanno praticamente tutti vita breve¹⁷. Di contro, un sistema politico articolato in istituzioni politiche diverse è molto più suscettibile di adattamento. Le esigenze di una fase possono essere soddisfatte da un insieme di istituzioni; quelle della fase successiva da un insieme diverso: il sistema ha in sé i mezzi del suo stesso rinnovamento e adattamento. Nel sistema americano, per esempio, il Presidente, il Senato, la Camera dei rappresentanti, la Corte Suprema e i governi degli Stati hanno giocato ruoli diversi in momenti storici diversi. Man mano che sorgono nuovi problemi, l'iniziativa nell'affrontarli può essere assunta prima da una istituzione, poi da un'altra. All'opposto, il sistema francese della Terza e della Quarta repubblica concentrava l'autorità nell'Assemblea nazionale e nella burocrazia statale. Se, come è successo spesso, l'Assemblea era troppo divisa per agire e la burocrazia non ne aveva l'autorità, il sistema era incapace di adattarsi ai mutamenti dell'ambiente e di affrontare i pro-

17. ARISTOTELE, *Politics*, Clarendon Press, Oxford 1946 [trad. it. dall'originale greco antico *La politica*, Laterza, Roma-Bari 1995, p. 195].

blemi politici nuovi. Quando, negli anni '50, l'Assemblea si dimostrò incapace di gestire il declino dell'impero francese, non c'era nessun'altra istituzione, per esempio un esecutivo indipendente, in grado di colmare il vuoto. Di conseguenza, una forza extra-costituzionale, l'esercito, intervenne nella vita politica, e a tempo debito ne scaturì una nuova istituzione, la presidenza di de Gaulle, che era in grado di affrontare il problema. Burke aveva osservato, in merito a una ben nota situazione di crisi del passato francese, che «[u]no Stato privo di ogni possibilità di mutamento non ha neanche modo di conservarsi»¹⁸.

I teorici politici classici, preoccupati com'erano del problema della stabilità, arrivarono a conclusioni simili. Le forme semplici di governo avevano una probabilità molto maggiore di degenerare; lo «Stato misto» aveva maggiori probabilità di essere stabile. Platone e Aristotele suggerirono che lo Stato meglio organizzato in termini di funzionamento era la «polis» che coniugava le istituzioni democratiche con quelle oligarchiche. Aristotele sostenne che «tutte queste forme di costituzione hanno un qualche elemento di giusto, ma, parlando assolutamente, sono false. E per tale motivo, quando gli uni e gli altri si trovano a partecipare alla costituzione non secondo l'idea che si sono formati, scoppiano le ribellioni». E «quello che risulta di più costituzioni è migliore»¹⁹. Una costituzione di questo tipo ha più probabilità di evitare la sedizione e la rivoluzione. Polibio e Cicerone elaborarono quest'idea in modo più esplicito. Ognuna delle forme semplici di governo «buone» – la monarchia, l'aristocrazia e la democrazia – può scivolare facilmente nella sua forma corrotta – la tirannia, l'oligarchia, e il governo di piazza. Instabilità e degenerazione possono essere evitate solo combinando in un sistema di governo misto elementi tratti da tutte queste forme: la

complessità genera stabilità. «I governi semplici – faceva eco Burke due millenni dopo – sono fondamentalmente difettosi, per non dir peggio»²⁰.

Autonomia-subordinazione. Un terzo criterio di istituzionalizzazione è il grado in cui organizzazioni e procedure politiche sono indipendenti da altri raggruppamenti sociali e da altre modalità di comportamento. Quanto è differenziata la sfera dell'azione politica dalle altre sfere? In un sistema politico altamente sviluppato, le organizzazioni politiche hanno un'integrità che invece manca in sistemi meno sviluppati: in una certa misura esse sono al riparo dall'impatto di gruppi e procedure non politici. Nei sistemi politici meno sviluppati esse sono molto vulnerabili rispetto alle influenze esterne.

Sul piano della massima concretezza, l'autonomia ha a che fare con i rapporti esistenti tra le forze sociali, da una parte, e le organizzazioni politiche, dall'altra. L'istituzionalizzazione politica, in termini di autonomia, significa lo sviluppo di organizzazioni e procedure politiche che non sono semplice espressione degli interessi di gruppi sociali particolari. Un'organizzazione politica che è strumento di un gruppo sociale – una famiglia, un clan o una classe – manca di autonomia e di istituzionalizzazione. Se lo Stato, come nella visione marxista tradizionale, è realmente il «comitato esecutivo della borghesia», allora non può essere considerato un'istituzione. Un sistema giudiziario è indipendente nella misura in cui si conforma a norme specificamente giuridiche, e nella misura in cui i suoi atteggiamenti e comportamenti sono indipendenti da quelli di altre istituzioni politiche e di altri raggruppamenti sociali. E, come per il giudiziario, l'autonomia delle istituzioni politiche si misura dal grado in cui esse posseggono interessi e valori propri, distinguibili da quelli di altre istituzioni e forze sociali. Ancora, sempre come per il giudiziario, è probabile che l'autonomia delle istituzioni politiche scaturisca dalla competizione tra forze sociali. Per

18. E. BURKE, *Reflections on the Revolution in France*, Regnery, Chicago 1955, trad. it. *Riflessioni sulla Rivoluzione francese*, in *Scritti politici*, UTET, Torino 1963, p. 177.

19. ARISTOTELE, *La politica*, cit., pp. 45, 153-154.

20. E. BURKE, *Riflessioni sulla Rivoluzione francese*, loc. cit., p. 226.

esempio, un partito politico che rappresenta gli interessi di un unico gruppo sociale – il lavoro, l'imprenditoria, la proprietà terriera – è meno autonomo di un partito che articola e aggrega gli interessi di più gruppi sociali. Quest'ultimo tipo di partito ha una sua esistenza, chiaramente autonoma rispetto a quella di forze sociali specifiche. Lo stesso vale per i parlamenti, gli esecutivi e le burocrazie.

Anche le procedure politiche, come le organizzazioni politiche, hanno gradi variabili di autonomia. Un sistema politico altamente sviluppato possiede delle procedure atte a minimizzare, se non a eliminare, il ruolo della violenza nel sistema, e a convogliare entro canali ben definiti l'influenza esercitavi dalla ricchezza. Nella misura in cui le autorità pubbliche possono essere rovesciate da un pugno di militari o comprate da una manciata di dollari, le organizzazioni e le procedure mancano di autonomia: e le organizzazioni e le procedure politiche che difettano di autonomia vengono chiamate, nel linguaggio corrente, corrotte.

Le organizzazioni e le procedure politiche vulnerabili alle influenze non politiche interne alla società lo sono solitamente anche nei confronti di quelle provenienti dall'esterno: esse subiscono facilmente l'infiltrazione da parte di agenti, gruppi e idee provenienti da altri sistemi politici. Così, un colpo di stato attuato in un sistema politico può facilmente «far scattare» altri colpi di stato, da parte di gruppi analoghi, in altri sistemi politici meno sviluppati²¹. In alcuni casi, perché un regime possa essere rovesciato basta introdurre clandestinamente qualche agente e un irrisorio quantitativo di armi in un Paese; talvolta, è sufficiente lo scambio di qualche parola e di poche migliaia di dollari tra un ambasciatore straniero e qualche colonnello scontento. Il governo sovietico e quello americano probabilmente spendono grosse somme nel tentativo di corrompere le cariche di vertice di sistemi politici

più vulnerabili, somme che non sprecherebbero nell'intento di influenzare le autorità dei corrispettivi sistemi politici.

In qualsiasi società soggetta al mutamento sociale si affacciano alla partecipazione politica gruppi nuovi. Laddove il sistema politico manca di autonomia, questi gruppi ottengono accesso alla politica senza identificarsi con le organizzazioni politiche costituite o senza accettare le procedure politiche esistenti, e le organizzazioni e le procedure politiche non sono in grado di resistere all'impatto di una nuova forza sociale. Per contro, in un sistema politico sviluppato, l'autonomia del sistema viene protetta da meccanismi che limitano e attenuano l'impatto dei nuovi gruppi. Si tratta di meccanismi che, o rallentano l'ingresso in politica dei nuovi gruppi, oppure – tramite un processo di socializzazione politica – inducono cambiamenti negli atteggiamenti e nella condotta dei membri politicamente più attivi del nuovo gruppo. In un sistema politico altamente istituzionalizzato, le principali posizioni di comando di norma possono essere raggiunte solo da coloro che precedentemente hanno fatto apprendistato in posizioni meno importanti. La complessità di un sistema politico contribuisce alla sua autonomia offrendo una molteplicità di organizzazioni e di posizioni in cui gli individui vengono preparati per le cariche di livello superiore. In un certo senso, le massime posizioni di comando sono il cuore del sistema politico; le posizioni con minor potere, le organizzazioni periferiche e quelle semipolitiche sono filtri attraverso cui devono passare le persone che intendono accedere al cuore del sistema. Così il sistema politico assimila le nuove forze sociali e il nuovo personale senza sacrificare la sua integrità istituzionale. In un sistema politico privo di simili difese, uomini nuovi, visioni nuove, gruppi sociali nuovi possono avvicinarsi al nucleo centrale del sistema con una rapidità sbalorditiva.

Compattezza-disunione. Più un'organizzazione è unita e compatta, più è istituzionalizzata; quanto più è invece disunita, tanto meno è istituzionalizzata. Un certo livello di consenso è un ovvio prerequisite per qualsiasi gruppo sociale. Un'organizzazione efficiente richiede, quantomeno, un consenso

21. Cfr. S. P. HUNTINGTON, *Patterns of Violence in World Politics*, in S. P. HUNTINGTON (ed.), *Changing Patterns of Military Politics*, The Free Press, New York 1962, pp. 44-47.

sostanziale sui confini funzionali del gruppo e sulle procedure dirette a risolvere le controversie che insorgono entro quei confini. Il consenso deve riguardare tutti coloro che sono attivi all'interno del sistema; chi non partecipa, o chi partecipa alla vita del sistema solo in modo sporadico e marginale, non deve necessariamente condividere il consenso, e infatti di solito non lo esprime allo stesso livello di chi partecipa attivamente²².

In teoria, un'organizzazione può essere autonoma senza essere compatta, e può essere compatta senza essere autonoma. Tuttavia, nella realtà queste due caratteristiche sono spesso collegate strettamente tra di loro. L'autonomia diventa un mezzo per acquisire compattezza, rendendo l'organizzazione capace di sviluppare un *esprit* e uno stile che diventano tratti distintivi del suo comportamento. L'autonomia evita inoltre l'ingerenza di forze esterne dirimenti, anche se chiaramente non è in grado di proteggere l'organizzazione da una disgregazione che abbia scaturigini interne. Un'espansione rapida o cospicua della *membership* di un'organizzazione, o della partecipazione alla vita del sistema, tende a indebolirne la compattezza. Per esempio, il governo dell'impero ottomano, conservò la sua vitalità e la sua compattezza finché l'accesso era limitato e coloro che vi venivano ammessi «passavano attraverso un'elaborata educazione, a ogni stadio venivano selezionati e specializzati». L'istituzione venne meno quando «tutti fecero a gara a partecipare dei suoi privilegi [...] I contingenti aumentarono; disciplina, efficienza declinarono»²³.

L'unità, lo spirito di corpo, il morale e la disciplina sono altrettanto necessari nei governi come negli eserciti. Numero, armamento e strategia sono tutte cose che contano in guerra, ma gravi carenze in ognuno di questi ambiti possono esse-

22. Cfr. per esempio H. MCCLOSKEY, *Consensus and Ideology in American Politics*, in «American Political Science Review», a. LVIII, 1964, pp. 361 ss.; S. STOFFER, *Communism, Conformity, and Civil Liberties*, Doubleday, Garden City (N.Y.) 1955, *passim*.

23. A. I. TOYNBEE, *A Study of History* (traduzione dei volumi I-VI di D.C. SOMMERVELL, Oxford University Press, New York 1947), pp. 176-177, trad. it. *Le civiltà nella storia*, Einaudi, Torino 1950, pp. 238-239.

re controbilanciate da un grado elevato di compattezza e di disciplina. Lo stesso accade in politica. I problemi relativi alla creazione di organizzazioni politiche compatte sono più difficili, ma non sono fondamentalmente diversi da quelli implicati dalla creazione di organizzazioni militari compatte. David Rapoport ha sostenuto che

[i] sentimento che tiene insieme una forza militare assomiglia molto a quello che cementa qualsiasi gruppo di uomini impegnati in politica: la volontà della maggior parte degli individui di imbrigliare gli impulsi privati o personali in vista di obiettivi sociali generali. Gli elementi del gruppo devono aver fiducia nella capacità degli altri di resistere alle innumerevoli tentazioni che minacciano la solidarietà di gruppo; altrimenti, di fronte alle situazioni sociali, diventa dominante il desiderio di provvedere a se stessi²⁴.

La capacità di coordinamento e di disciplina è fattore essenziale in guerra come in politica: la storia dimostra che le società che sono state in grado di organizzare l'una, sono riuscite a organizzare anche l'altra. Un antropologo ha osservato che: «[i]l rapporto tra l'efficienza di una organizzazione sociale a gestire i problemi della pace e quelli del conflitto è chiarissimo, quale che sia il livello di civilizzazione. La vittoria in guerra dipende dal lavoro di gruppo e dal consenso, cose che richiedono entrambe autorità e disciplina. A loro volta, autorità e disciplina possono essere considerate simboli di qualcosa di più profondo e di più reale di quanto non siano in se stesse»²⁵. Società come quelle di Roma, di Sparta o della Gran Bretagna, che hanno riscosso l'ammirazione dei contemporanei per l'autorità e la giustizia delle loro leggi, sono state anche apprezzate per la coesione e la disciplina dei loro eserciti. Disciplina e sviluppo vanno di pari passo.

24. D. C. RAPOPORT, *A Comparative Theory of Military and Political Types*, in S. R. HUNTINGTON (ed.), *Changing Patterns of Military Politics*, cit., p. 79.

25. H. H. TURNER-HIGH, *Primitive War*, University of South Carolina Press, Columbia (S.C.), 1949, pp. 235-236.

Istituzioni politiche e interesse pubblico

Le istituzioni politiche hanno una componente morale, oltre che strutturale. Una società con istituzioni politiche deboli manca della capacità di moderare le ambizioni personali e particolaristiche. La politica diventa un mondo hobbesiano di competizione incessante tra forze sociali – tra individui, famiglie, clan, regioni, classi –: una competizione non mediata da organizzazioni politiche più inclusive. Il «familismo amorale» della società arretrata, di cui parla Banfield, si riproduce a livello del clan, del gruppo o della classe. La moralità esige fiducia; la fiducia richiede prevedibilità; e la prevedibilità ha bisogno di modelli di comportamento regolarizzati e istituzionalizzati. In assenza di istituzioni politiche forti, alla società mancano i mezzi per definire e concretizzare i suoi interessi comuni. La capacità di creare istituzioni politiche è la capacità di creare interessi pubblici.

Tradizionalmente, il problema dell'interesse pubblico è stato affrontato in tre modi²⁶. È stato identificato con valori ideali e norme astratte di carattere sostantivo, come il diritto naturale, la giustizia o la retta ragione; oppure con l'interesse specifico di un determinato individuo («*L'état, c'est moi*»), gruppo, classe (marxismo), o della maggioranza; o ancora con il risultato di un processo competitivo tra individui (liberalismo classico) o tra i gruppi (*benlèismo*). Il problema comune di questi approcci è approdare a una definizione che sia concreta invece che nebulosa, e generale invece di particolare. Sfortunatamente, nella maggior parte dei casi ciò che è concreto manca di generalità, e ciò che è generale manca di concretezza. Un modo di risolvere in parte il pro-

26. Si veda, in generale, G. SCHUBERT, *The Public Interest*, The Free Press, Glencoe (Illinois) 1960; C.J. FRIEDRICH (ed.), *Nomos V: The Public Interest*, American Society of Political and Legal Philosophy, New York 1962; D. PRICE, *Theories of the Public Interest*, in L.K. CALDWELL (ed.), *Politics and Public Affairs*, Indiana University Press, Bloomington 1962, pp. 141-160; R.E. FLATHMAN, *The Public Interest*, Wiley, New York 1966.

blema è quello di definire l'interesse pubblico nei termini degli interessi concreti delle istituzioni di governo. Una società con organizzazioni e procedure di governo altamente istituzionalizzate è in grado di articolare e soddisfare meglio gli interessi pubblici. Friedrich afferma che «[l]e comunità politiche organizzate (istituzionalizzate) sono più capaci di prendere decisioni e di attuare le politiche di quanto non lo siano le comunità non organizzate»²⁷. In questo senso, l'interesse pubblico non è qualcosa che esiste a priori nel diritto naturale o nella volontà popolare; e non è neppure semplicemente qualunque cosa scaturisca dal processo politico. È piuttosto ciò che rafforza le istituzioni di governo. L'interesse pubblico è l'interesse delle istituzioni pubbliche; è qualcosa che viene creato e inverato dall'istituzionalizzazione delle organizzazioni di governo. In un sistema politico complesso, molte organizzazioni e procedure di governo rappresentano i diversi aspetti dell'interesse pubblico. L'interesse pubblico di una società complessa è un'entità complessa.

I democratici sono abituati a pensare alle istituzioni di governo in termini di funzioni rappresentative, ossia quali espressioni degli interessi di un qualche altro insieme di gruppi (la loro *constituency*). Il che li porta a dimenticare che le istituzioni governative hanno interessi loro propri, i quali non solo esistono, ma sono anche abbastanza concreti. Le domande «qual è l'interesse della Presidenza? Quale quello del Senato? Qual è l'interesse della Camera dei rappresentanti? Quale quello della Corte Suprema?» hanno risposte difficili, ma non del tutto impossibili. Le risposte darebbero una definizione approssimativa abbastanza realistica dell'«interesse pubblico» degli Stati Uniti. Analogamente, l'interesse pubblico della Gran Bretagna potrebbe essere identificato grosso modo in capo agli interessi istituzionali specifici della Corona, del Cabinet e del Parlamento. Nell'Unione Sovietica, la risposta additerebbe gli interessi istituzionali specifici del

27. C.J. FRIEDRICH, *Man and His Government*, McGraw-Hill, New York 1963, p. 150, corsivi nell'originale.

Presidium, della Segreteria, e del Comitato centrale del Partito comunista.

Gli interessi istituzionali sono diversi da quelli degli individui che operano all'interno delle istituzioni. L'acuta osservazione di Keynes – «nel lungo periodo siamo tutti morti» – si applica agli individui, non alle istituzioni. Gli interessi individuali sono inevitabilmente di breve periodo. Gli interessi istituzionali, invece, permangono nel tempo: il costruttore di istituzioni deve preoccuparsi della sua prosperità per un futuro indefinito; e ciò spesso comporta di porre un limite agli obiettivi immediati. Aristotele sollecitava a «non ritenere democratica o oligarchica la disposizione che renderà nel più alto grado democratico o oligarchico il governo dello Stato, bensì quella che gli assicurerà più lunga durata»²⁸. L'attore istituzionale che tenta di massimizzare il potere dell'istituzione, o altri valori, nel breve periodo, spesso la indebolisce nel lungo periodo. I giudici della Corte Suprema possono desiderare, in base alle loro preferenze individuali immediate, di dichiarare incostituzionale un provvedimento del Congresso. Tuttavia, nel decidere se il farlo è nell'interesse pubblico, è presumibile che dovranno chiedersi se esso corrisponde all'interesse istituzionale di lungo periodo della Corte Suprema. Un giudice che sia uomo di Stato è colui il quale, come John Marshall in *Marbury vs. Madison*, massimizza il potere istituzionale della Corte, in modo tale da rendere impossibile al Presidente e al Congresso di contestarlo. Al contrario, i giudici della Corte Suprema degli anni '30 corsero il rischio di estendere la loro influenza immediata a danno degli interessi di lungo periodo della Corte in quanto istituzione.

Il motto «Ciò che giova alla General Motors giova al Paese» contiene una parte di verità. «Ciò che giova alla Presidenza giova al Paese» contiene più verità. Proviamo a chiedere a un gruppo qualsiasi di americani sufficientemente informati di indicare i cinque migliori e i cinque peggiori presidenti, e poi i

cinque presidenti più forti e i cinque più deboli: non otterremo probabilmente una identificazione della forza con la valutazione positiva e della debolezza con la valutazione negativa nella misura del 100%, ma essa non sarà certamente inferiore all'80%. Quei presidenti – Jefferson, Lincoln, i Roosevelt e Wilson – che hanno ampliato il potere della carica sono acclamati quali paladini del benessere pubblico e dell'interesse nazionale. Quei presidenti, come Buchanan, Grant, Harding, che non sono stati in grado di difendere il potere della loro istituzione nei confronti di altri gruppi, si ritiene abbiano fatto in minor misura il bene del Paese. L'interesse istituzionale coincide con l'interesse pubblico. Il potere della Presidenza è identificato con ciò che è buono per il sistema politico.

L'interesse pubblico dell'Unione Sovietica si identifica approssimativamente con gli interessi istituzionali degli organi di vertice del Partito comunista. «Ciò che giova al Presidium giova all'Unione Sovietica». Visto in questa prospettiva, lo stalinismo può essere definito come una situazione in cui gli interessi personali del governante prevalgono sugli interessi istituzionalizzati del partito. A partire dalla fine degli anni '30, Stalin indebolì notevolmente il partito. Tra il 1939 e il 1952 non si sono tenuti congressi di partito; durante e dopo la Seconda guerra mondiale il Comitato centrale si è riunito raramente; la segreteria del partito e la sua gerarchia sono state indebolite dalla creazione di organismi che entravano in competizione con esse. Si poteva supporre che questo processo avrebbe portato alla sostituzione di un insieme di istituzioni di governo con un altro: alcuni esperti americani e alcuni leader politici sovietici pensavano che le organizzazioni di governo avrebbero preso il sopravvento su quelle di partito quali istituzioni di governo della società sovietica. Tuttavia, ciò non era nelle intenzioni e nemmeno fu il risultato dell'azione di Stalin: egli rafforzò il suo potere personale, non quello del governo. Quando morì, il suo potere personale scomparve con lui. La lotta per colmare il vuoto di potere che ne derivò fu vinta da Kruščev, i cui interessi coincidevano con quelli dell'organizzazione di partito, e non da Malenkov, che si identificava

28. ARISTOTELE, *La politica*, cit., p. 210.

con la burocrazia di governo. Il consolidamento del potere di Kruščev segnò il riemergere e il rafforzarsi dei principali organi del partito. Pur agendo in modi molto diversi e per motivi diversi, Stalin indebolì il partito proprio come Grant indebolì la Presidenza. Così come una presidenza forte corrisponde all'interesse pubblico americano, un partito forte corrisponde all'interesse pubblico sovietico.

In base alla teoria del diritto naturale, le azioni del governo sono legittime nella misura in cui sono in accordo con la «filosofia pubblica»²⁹. In base alla teoria democratica, esse hanno legittimità nella misura in cui incorporano la volontà popolare. In base alla concezione procedurale, sono legittime se rappresentano il risultato di un processo di conflitto e compromesso al quale hanno partecipato tutti i gruppi interessati. Da un altro punto di vista, però, la legittimità delle azioni di governo può essere ricercata nella misura in cui esse riflettono gli interessi delle istituzioni di governo. In base a questa concezione, e in contrapposizione con la teoria del governo rappresentativo, le istituzioni di governo traggono legittimità e autorità non dalla misura in cui rappresentano gli interessi del popolo o di un qualsiasi altro gruppo, ma dalla misura in cui esse hanno interessi propri, distinti da quelli di tutti gli altri gruppi. Gli uomini politici spesso notano che, una volta occupata una carica, le cose «appaiono diverse» da quando erano impegnati nella competizione per conquistarla. Questa discrepanza è una misura dei requisiti istituzionali di una carica. È proprio questa differenza di prospettiva a legittimare le richieste di colui che occupa una carica nei confronti dei suoi concittadini. Per esempio, gli interessi del Presidente possono coincidere parzialmente e temporaneamente, prima con quelli di un certo gruppo, e in seguito con quelli di un

29. Si veda W. LIPPMANN, *The Public Philosophy*, Little, Brown, Boston 1955, trad. it. *La filosofia pubblica*, Edizioni di Comunità, Milano 1956, in particolare p. 45 per la sua definizione dell'interesse pubblico come «ciò che gli uomini sceglierebbero, se sapessero vedere con chiarezza, riflettere con piena ragionevolezza, agire con volontà buona e disinteressata».

altro. Ma, come ha sottolineato Neustadt³⁰, l'interesse della Presidenza non coincide con quello di alcun altro. Il potere del Presidente non deriva dal fatto che rappresenti gli interessi di una classe, di un gruppo, di un territorio o del popolo, ma piuttosto dal fatto che non rappresenta nessuno di questi interessi. La prospettiva presidenziale è tipica solo della Presidenza. Proprio per questa ragione, è una carica unica e dotata di grande potere: la sua autorità è radicata nella sua unicità.

L'esistenza di istituzioni politiche (come la Presidenza o il Comitato centrale) capaci di dare sostanza all'interesse pubblico differenzia le società politicamente sviluppate da quelle sottosviluppate, e le comunità morali dalle società amorali. Un governo con un basso livello di istituzionalizzazione non è solo un governo debole: è anche un cattivo governo. La funzione del governo è di governare: e un governo debole, un governo privo di autorità, non è in grado di svolgere la sua funzione, ed è immorale nello stesso senso in cui lo sono un giudice corrotto, un soldato vigliacco o un insegnante ignorante. Nelle società complesse, la base morale delle istituzioni politiche è radicata nei bisogni degli esseri.

Il rapporto tra la cultura della società e le sue istituzioni politiche è di tipo dialettico. Jouvanel osserva che comunità significa «istituzionalizzazione della fiducia» e che la «funzione essenziale delle autorità» è quella di incrementare «la fiducia esistente nell'ambito dell'insieme»³¹. Di contro, l'assenza di fiducia nella cultura della società crea ostacoli enormi alla creazione di istituzioni pubbliche. Le società prive di un governo stabile ed efficiente mancano anche di fiducia reciproca tra i cittadini, di identità nazionale e pubblica, e di capacità organizzative. Spesso si dice che la loro cultura politica è caratterizzata dal sospetto, dall'invidia e da un'ostilità latente o manifesta nei confronti di chiunque non

30. Cfr. R.E. NEUSTADT, *Presidential Power*, John Wiley, New York, 1960, *passim*, ma in particolare pp. 33-37, 150-151.

31. B. DE JOUVENEL, *Sovereignty*, University of Chicago Press, Chicago 1963, trad. it. dall'originale francese *La sovranità*, Giuffrè, Milano 1971, p. 155.

sia membro della famiglia, del villaggio o forse, della tribù. Queste caratteristiche vengono rinvenute in molte culture, e sono particolarmente visibili nel mondo arabo e in America latina. Un acuto osservatore ha notato che:

Tra gli arabi la sfiducia viene interiorizzata precocemente nel sistema di valori del fanciullo. [...] Organizzazione, solidarietà e coesione mancano. [...] Il loro senso pubblico non è sviluppato e la loro coscienza sociale è debole. La fedeltà nei confronti dello stato è incerta e non vi è forte identificazione con i leaders. Inoltre, regna una diffidenza generalizzata nei confronti dei governanti: non ci si fida di loro³².

Nelle società dell'America latina sono prevalse tradizioni analoghe di individualismo egocentrico, e di sfiducia e di odio verso altri gruppi. Bolívar una volta deprecò che «[i]n America non c'è buona fede; né tra gli uomini né tra le nazioni. I trattati sono carta, le costituzioni sono libri, le elezioni sono battaglie, la libertà è anarchia e la vita un tormento: l'unica cosa che si può fare in America è emigrare». Oltre un secolo più tardi si ascoltavano parole simili. Un quotidiano ecuadoriano osservava che «[c]on una politica di imboscate e di costante sfiducia reciproca, non possiamo fare altro che spargere rovina e distruzione nello spirito della nazione; questo tipo di politica ha dissipato le nostre energie e ci ha reso deboli»³³.

Altri Paesi, al di fuori delle culture araba e iberica, hanno manifestato caratteristiche simili. In Etiopia

la sfiducia reciproca e la mancanza di cooperazione che informano il clima politico del paese sono collegate direttamente alla bassissima considerazione della capacità umana di solidarietà e consenso [...]

32. S. HAMADY, *Temperament and Character of the Arabs*, Twayne, New York 1960, pp. 101, 126, 230.

33. Simón Bolívar, citato in K.H. SILVER (ed.), *Expectant Peoples*, Random House, New York 1963, p. 347; «El Dia», Quito, 27 novembre 1943, citato in B. WOOD, *The Making of the Good Neighbor Policy*, Columbia University Press, New York 1961, p. 318.

L'idea che sia possibile trascendere l'atmosfera dominante di inquietudine e di sospetto attraverso la fiducia reciproca [...] si è affermata lentamente e molto raramente.

La politica iraniana è stata etichettata come «politica della sfiducia»; si è sostenuto che gli iraniani «trovano enorme difficoltà a fidarsi l'uno dell'altro e lavorare insieme collettivamente per un certo periodo di tempo». In Birmania si insegna ai bambini a sentirsi «al sicuro solo nella propria famiglia, mentre tutti gli estranei e in specie gli stranieri sono fonte di pericolo da trattare con cautela e sospetto». Di conseguenza, per gli abitanti della Birmania risulta «difficile concepire se stessi in una connessione qualsiasi con sistemi oggettivi e regolati di relazioni umane». Perfino un Paese così «occidentale» e così economicamente sviluppato come l'Italia può avere una cultura politica fatta di «alienazione politica piuttosto marcata, di isolamento e di sfiducia sociale»³⁴.

In queste società, il prevalere della sfiducia confina la lealtà individuale ai gruppi più prossimi e familiari. La gente è e può essere leale nei confronti del proprio clan, forse della propria tribù, ma non nei confronti di istituzioni politiche più inclusive. Nelle società politicamente sviluppate, la lealtà verso questi raggruppamenti sociali più immediati è subordinata e riassunta nella fedeltà verso lo Stato. Come ha detto Burke, «[l']amore per il tutto non è ucciso da questa preferenza per quanto al tutto è subordinato [...] L'amore per la parte, l'attaccamento alla piccola schiera cui ci troviamo ad appartenere nella società, è il primo principio – il germe, direi – di ogni interesse per la cosa pubblica». Tuttavia, in una società priva di comunità politica, la lealtà nei confronti dei

34. D.N. LEVINE, *Ethiopia: Identity, Authority, and Realism*, in L.W. PYE, S. VERBA (eds.), *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1965, pp. 277-278; A.F. WESTWOOD, *Politics of Distrust in Iran*, in «The Annals», n. 358, 1965, pp. 123-136; L.W. PYE, *Politics, Personality and Nation-Building*, Yale University Press, New Haven 1962, pp. 292-293; G. ALMOND, S. VERBA, *The Civic Culture*, Little, Brown, Boston 1965, p. 308.

raggruppamenti sociali ed economici primordiali – famiglia, clan, tribù, religione o classe sociale – è in competizione con, e spesso sovrasta, la fedeltà nei confronti di istituzioni politiche più inclusive. Nell'Africa di oggi la fedeltà alla tribù è molto forte; quella alla nazione o allo Stato è debole. In America latina, ha scritto Kalman Silvert, «l'esistenza di una sfiducia innata nei confronti dello stato, assommata alla rappresentanza diretta degli interessi economici ed occupazionali in sede di governo, operano in modo distruttivo sulla forza dei partiti, erodono il pluralismo e impediscono l'aspirazione alla grandezza necessaria per l'azione politica illuminata nel suo senso più ampio»³⁵. Uno studioso ha osservato che «nel mondo arabo lo Stato è sempre stato un'istituzione debole, più debole di altre strutture sociali come la famiglia, la comunità religiosa e la classe dominante. L'interesse privato ha sempre prevalso sull'interesse pubblico». Sulla stessa linea, H.A.R. Gibb ha affermato che «la grande debolezza dei paesi arabi sta proprio nel fatto che, dalla caduta delle vecchie corporazioni, non si sia sviluppata alcuna istituzione sociale tramite le quali si possa canalizzare, interpretare, definire e mobilitare la volontà pubblica [...] In breve, non esiste un organismo funzionante di democrazia sociale»³⁶. Parimenti, gli italiani esercitavano all'interno della famiglia «quelle virtù che gli altri uomini dedicano di solito al bene del loro paese; la lealtà degli italiani nei confronti della famiglia è il loro patriottismo più forte [...] Ogni autorità ufficiale e legale viene considerata da loro ostile finché non abbia dimostrato di essere amichevole o innocua»³⁷. Così, in una società politicamente arretrata, carente del senso di comunità politica, ogni leader, ogni individuo, ogni gruppo persegue – e si dà

35. K.H. SILVERT (ed.), *Expectant Peoples*, cit., pp. 358-359.

36. P.J. VATIKIOTIS, *The Egyptian Army in Politics*, Indiana University Press, Bloomington 1961, pp. 213-214; H.A.R. GIBB, *Social Reform. Factor X*, in W.Z. LAQUEUR (ed.), *The Middle East in Transition*, Praeger, New York 1958, p. 8.

37. L. BARZINI, *The Italians*, Athenaeum, New York 1964, p. 194 (poi pubblicato in italiano col titolo *Gli italiani*, Mondadori, Milano 1965, p. 257).

per scontato che persegua – i suoi obiettivi materiali immediati di breve periodo, senza considerazione per un qualsiasi più ampio interesse pubblico.

Sfiducia reciproca e lealtà incomplete significano scarsa organizzazione. In termini di comportamento osservabile, la distinzione fondamentale tra una società politicamente sviluppata e una sottosviluppata risiede nel numero, nell'ampiezza e nell'efficienza delle sue organizzazioni. Se il mutamento sociale ed economico mina o distrugge le basi associative tradizionali, il raggiungimento di un alto livello di sviluppo politico dipende dalla capacità della gente di sviluppare nuove forme di associazione. Nei Paesi moderni, nelle parole di Tocqueville, «la scienza dell'associazione è la madre delle scienze; il progresso di tutto il resto dipende dal progresso acquisito in questo campo». L'elemento di contrasto più evidente e più stridente tra il villaggio di Banfield e una moderna città americana di dimensioni analoghe è il «gran numero di iniziative [associtative] il cui fine almeno in parte è l'incremento del benessere comune»³⁸ che si ritrova nella seconda. Di contro, il villaggio italiano contava una sola associazione, estranea peraltro a qualsiasi attività di tipo pubblico. L'assenza di associazioni, questo basso livello di sviluppo organizzativo, caratterizza quelle società in cui la politica è confusa e caotica. In America Latina, come ha sottolineato George Lodge, il grande problema è che «esiste un'organizzazione sociale relativamente scarsa, al confronto con quella che conosciamo negli Stati Uniti». Il risultato è un «vuoto organizzativo-motivazionale» che rende difficile la democrazia e lento lo sviluppo economico. La facilità con cui le società tradizionali hanno adattato i loro sistemi politici alle richieste della modernità è direttamente proporzionale alle capacità organizzative delle loro popolazioni. Solo quelle,

38. A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, cit., libro secondo, p. 601; E.C. BANFIELD, *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, Glencoe (Illinois) 1958, trad. it. *Le basi morali di una società arretrata*, il Mulino, Bologna 2006², p. 43.

rare, che ne avevano in abbondanza, come il Giappone, sono state in grado di effettuare una transizione relativamente agevole verso un'economia sviluppata e un sistema politico moderno. Come ha scritto Lucian Pye, «i problemi dello sviluppo e della modernizzazione sono radicati nell'esigenza di creare organizzazioni più efficienti, più flessibili, più complesse e più razionalizzate [...] Il test cruciale dello sviluppo è la capacità di un popolo di creare e conservare forme organizzative ampie, complesse, ma flessibili»³⁹. La capacità di creare simili istituzioni, tuttavia, non è molto diffusa nel mondo di oggi. Ed è proprio questa capacità, di soddisfare quest'esigenza morale e di dar vita a un ordine pubblico legittimo che, sopra ogni altra cosa, il comunismo offre ai Paesi in via di modernizzazione.

LA PARTECIPAZIONE POLITICA:

MODERNIZZAZIONE E DECADENZA POLITICA

Modernizzazione e coscienza politica

La modernizzazione è un processo multiforme che comporta cambiamenti in tutte le aree del pensiero e dell'attività umana. Come ha scritto Daniel Lerner, è «un processo con una sua propria *qualità* peculiare, il che spiegherebbe perché la modernità viene sentita come un *tutto coerente* dagli individui che vivono secondo le sue regole». Gli aspetti principali della modernizzazione, «l'urbanizzazione, l'industrializzazione, la secolarizzazione, la democratizzazione, l'istruzione, la partecipazione, non sono presenti casualmente e in modo scollegato». Storicamente, esse sono state «legate così strettamente, da sollevare la domanda se siano fattori realmente indipendenti – suggerendo che forse si sono sviluppate in

modo così regolare perché, in base a qualche schema storico, *dovevano* svilupparsi insieme»⁴⁰.

A livello psicologico, la modernizzazione implica un mutamento fondamentale dei valori, degli atteggiamenti e delle aspettative. L'uomo tradizionale si attende continuità nella natura e nella società, e non crede nella capacità dell'uomo di cambiare o di controllare l'una o l'altra; l'uomo moderno, invece, accetta la possibilità del cambiamento, e crede che sia desiderabile. Egli ha, nelle parole di Lerner, una «personalità mobile» che si adatta ai cambiamenti del suo ambiente. Questi cambiamenti normalmente richiedono che le lealtà e le identificazioni si allarghino dai gruppi concreti e immediati (come la famiglia, il clan, il villaggio) a raggruppamenti più vasti e più impersonali (come la classe o la nazione). Ciò va di pari passo con un affidamento crescente a valori universalistici, invece che particolaristici, e a *standard* acquisitivi anziché ascrittivi nel valutare gli individui.

A livello intellettuale, la modernizzazione comporta un ampliamento enorme della conoscenza del suo ambiente da parte dell'uomo, e alla diffusione di questa conoscenza nella società per mezzo della crescita dell'alfabetizzazione, delle comunicazioni di massa e dell'istruzione. Dal punto di vista demografico, la modernizzazione significa la trasformazione dei modelli di vita, un incremento notevole della salute e dell'aspettativa di vita, l'aumento della mobilità occupazionale, verticale e geografica e, in particolare, una rapida crescita della popolazione urbana rispetto a quella rurale. Dal punto di vista sociale, la modernizzazione tende ad affiancare la famiglia ed altri gruppi primari con ruoli diffusi con associazioni secondarie organizzate consapevolmente e con funzioni molto più specifiche. La distribuzione tradizionale dello *status* in base a una singola struttura biforcata, caratterizzata da «diseguaglianze cumulative» lascia il posto a strutture di *status* pluralistiche, caratterizzate da «disegna-

39. G.C. LODGE, *Revolution in Latin America*, in «Foreign Affairs», a. XLIV, 1966, p. 177; L.W. PYE, *Politics, Personality and Nation-Building*, cit., pp. 38-51.

40. D. LERNER, *The Passing of Traditional Society*, The Free Press, Glencoe (Illinois) 1958, p. 438, corsivi nell'originale.

glianze disperse»⁴¹. Dal punto di vista economico, l'attività si diversifica, man mano che a una manciata di occupazioni semplici si sostituisce una molteplicità di occupazioni complesse; il livello di qualificazione professionale aumenta in misura significativa; cresce il rapporto tra capitale e lavoro; l'agricoltura di sussistenza lascia il passo all'agricoltura di mercato, e l'agricoltura stessa diminuisce di importanza rispetto al commercio, all'industria e ad altre attività non agricole. C'è la tendenza all'espansione del raggio geografico dell'attività economica e alla concentrazione di tale attività al livello nazionale con l'emergenza di un mercato nazionale, di fonti di capitale nazionali, e di altre istituzioni economiche nazionali. Con il tempo, aumenta il livello di benessere economico e diminuiscono le relative diseguaglianze.

Gli aspetti della modernizzazione più importanti dal punto di vista politico possono essere sommariamente raggruppati in due categorie. Il primo, la mobilitazione sociale, in base alla formulazione di Deutsch, è il processo per cui «importanti grappoli di vecchi vincoli sociali, economici e psicologici sono erosi o spezzati e la gente diventa disponibile per nuovi modelli di socializzazione e di comportamento»⁴². Ciò significa un mutamento degli atteggiamenti, dei valori, e delle aspettative personali, da modelli associati al mondo tradizionale verso i modelli comuni del mondo moderno. È una conseguenza dell'alfabetizzazione, dell'istruzione, dell'aumento delle comunicazioni, dell'esposizione ai mass-media e dell'urbanizzazione. Il secondo, lo sviluppo economico, si riferisce all'aumento dell'attività economica complessiva e della produzione di una società. Esso può essere misurato con il prodotto nazionale lordo pro capite, il livello di industrializzazione e il livello di benessere individuale (stimato in base a indici quali l'aspettati-

va di vita, l'assunzione calorica, la disponibilità di ospedali e di medici). La mobilitazione sociale comporta il cambiamento delle aspirazioni degli individui, dei gruppi e delle società. Lo sviluppo economico comporta il cambiamento delle loro capacità: la modernizzazione li richiede entrambi.

L'impatto della modernizzazione sulla vita politica è diversificato. Numerosi autori hanno offerto un numero ancora maggiore di definizioni del concetto. La maggior parte di queste definizioni si concentra sulle differenze tra quelle che si assume siano le caratteristiche distintive di un sistema politico moderno, rispetto a quelle di un sistema politico tradizionale. È naturale che si finisca con il ritenere che la modernizzazione politica si identifica con il processo che conduce dal primo al secondo. Con questo tipo di approccio, gli aspetti più importanti della modernizzazione politica possono essere grosso modo sussunti in tre grandi categorie. In primo luogo, la modernizzazione politica comporta la razionalizzazione dell'autorità, la sostituzione di un gran numero di autorità politiche tradizionali, religiose, familiari ed etniche, con un'unica autorità politica nazionale e secolare. Questo cambiamento significa che il governo è un fatto umano, non naturale o divino, e che una società ben ordinata deve avere una precisa fonte umana dell'autorità ultima, che emana diritto positivo la conformità al quale prevale su altre obbligazioni. La modernizzazione politica comporta l'affermazione della sovranità esterna dello Stato-nazione a fronte delle influenze transnazionali, e della sovranità interna del governo nazionale a fronte dei poteri locali e regionali. Essa significa integrazione nazionale e centralizzazione o accumulazione del potere in istituzioni nazionali riconosciute di produzione normativa.

In secondo luogo, la modernizzazione politica implica la differenziazione di nuove funzioni politiche e lo sviluppo di strutture specializzate nell'espletamento di quelle funzioni. Aree di competenza specifica – giuridica, militare, amministrativa, scientifica – si separano dalla sfera politica, e per assolvere i rispettivi compiti sorgono organismi autonomi e specializzati, ancorché subordinati. Le gerarchie amministrative si fanno più

41. R.A. DAHL, *Who Governs?*, Yale University Press, New Haven 1961, pp. 85-86.

42. K.W. DEUTSCH, *Social Mobilization and Political Development*, in «*American Political Science Review*», a. LV, 1961, pp. 493-502, trad. it. *Mobilizzazione sociale e sviluppo politico*, in G. SARTORI (a cura di), *Antologia di scienza politica*, il Mulino, Bologna 1970, pp. 461-474, p. 462.

articolate, più complesse, più disciplinate. Le cariche e il potere vengono assegnati maggiormente in base a criteri acquisitivi, anziché ascrittivi. In terzo luogo, la modernizzazione politica comporta una maggiore partecipazione politica dei gruppi di cui si compone la società. L'allargamento della partecipazione politica può accrescere il controllo del popolo da parte del governo, come negli Stati totalitari; o può accrescere il controllo del governo da parte del popolo, come in certi Stati democratici: ma in tutti gli Stati moderni i cittadini vengono coinvolti direttamente nelle cose del governo e ne sono direttamente investiti. Dunque, autorità razionalizzata, struttura differenziata e partecipazione di massa differenziano i sistemi politici moderni da quelli che li hanno preceduti.

Tuttavia, è un errore concludere che modernizzazione significa, concretamente, razionalizzazione dell'autorità, differenziazione strutturale e ampliamento della partecipazione politica. C'è una distinzione fondamentale, spesso trascurata, tra la modernizzazione politica intesa come passaggio da un sistema politico tradizionale a uno moderno, e la modernizzazione politica definita in capo agli aspetti e agli effetti politici della modernizzazione sociale, economica e culturale. La prima individua la direzione nella quale dovrebbe muoversi teoricamente il cambiamento politico; la seconda descrive i mutamenti politici che realmente intervengono nelle società in via di modernizzazione. Il divario tra le due è spesso considerevole. Nella realtà, la modernizzazione comporta sempre il cambiamento del sistema politico tradizionale – in genere la sua disintegrazione –, ma non implica necessariamente il movimento verso un sistema politico moderno. Invece, è invalsa la tendenza ad assumere che ciò che vale per i più vasti processi sociali di modernizzazione valga anche per il cambiamento politico. In certa misura, in Asia, in Africa e in America latina la modernizzazione sociale è un fatto: l'urbanizzazione procede rapidamente, l'alfabetizzazione lentamente avanza; l'industrializzazione viene stimolata; il prodotto nazionale lordo pro capite progredisce gradualmente; la diffusione dei mezzi di comunicazione di massa è in espansione. Questi sono fatti.

In contrasto, i progressi verso molti degli altri obiettivi che gli studiosi hanno identificato con la modernizzazione politica – la democrazia, la stabilità, la differenziazione strutturale, i criteri acquisitivi, l'integrazione nazionale – nella migliore delle ipotesi sono dubbi. Tuttavia, si tende a pensare che, dal momento che la modernizzazione sociale sta avanzando, lo stesso debba accadere alla modernizzazione politica. Conseguentemente, molti studi occidentali degli anni '50 sulle aree sottosviluppate traspiravano simpateticamente il medesimo irrealismo speranzoso che aveva caratterizzato buona parte degli scritti occidentali, egualmente simpatetici, sull'Unione Sovietica degli anni '20 e '30. Sono opere pervase di quello che si può descrivere solo in termini di «webbismo»: cioè la tendenza ad ascrivere a un sistema politico qualità che si ritengono costituire i suoi obiettivi ultimi, invece delle qualità che ne caratterizzano realmente i processi e le funzioni.

In realtà, solo alcune delle tendenze frequentemente racchiuse nel concetto di «modernizzazione politica» hanno caratterizzato le aree «in via di modernizzazione». Invece di una tendenza alla competitività e alla democrazia, si sono avute «erosione della democrazia» e tendenza all'instaurazione di regimi militari autocratici e di regimi a partito unico⁴³. Invece della stabilità, vi sono stati colpi di stato e rivolte in continuazione. Invece del nazionalismo e del *nation-building* unificante, si sono avuti conflitti etnici e guerre civili a ripetizione. Invece della differenziazione e della razionalizzazione istituzionale, si sono registrati frequentemente la decadenza delle organizzazioni amministrative ereditate dall'età coloniale, e l'indebolimento e la disgregazione delle organizzazioni politiche sviluppatesi nel corso della lotta per l'indipendenza. Soltanto il concetto di modernizzazione politica intesa come mobilitazione e partecipazione sembrava applicabile in generale al mondo «in via di sviluppo». Al contrario, la

43. Sulla «erosione della democrazia» e sull'instabilità politica si veda R. EMERSON, *From Empire to Nation*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1960, cap. 5, e M. BRECHER, *The New States of Asia*, Oxford University Press, London 1963, cap. 2.

razionalizzazione, l'integrazione e la differenziazione sembrano non trovare un riflesso chiaro nella realtà.

A distinguere, più di ogni altra cosa, lo Stato moderno da quello tradizionale sono l'ampiezza della partecipazione politica e l'estensione dell'impatto della politica sulle popolazioni nell'ambito di unità politiche di grandi dimensioni. Nelle società tradizionali la partecipazione politica può essere estesa a livello del villaggio, ma a tutti i livelli superiori essa è limitata a un gruppo molto piccolo. Le società tradizionali di ampie dimensioni possono raggiungere livelli relativamente elevati di razionalizzazione dell'autorità e di differenziazione strutturale, ma anche qui la partecipazione politica sarà limitata a *élite* aristocratiche e burocratiche abbastanza ristrette. L'aspetto più fondamentale della modernizzazione politica, di conseguenza, è l'estensione della partecipazione politica ai vari gruppi in cui si ramifica la società, oltre il livello del villaggio o della piccola città, e lo sviluppo di istituzioni politiche nuove, come i partiti, per organizzare quella partecipazione.

Gli effetti dirimpenti della modernizzazione sociale ed economica sulla politica e sulle istituzioni politiche assumono forme diverse. I cambiamenti sociali ed economici distruggono inevitabilmente i raggruppamenti sociali e politici tradizionali e indeboliscono la lealtà verso le autorità tradizionali. I capi, secolari e religiosi, del villaggio subiscono la sfida di una nuova *élite* di funzionari pubblici e di insegnanti che rappresentano l'autorità di un governo centrale distante, e che sono portatori di capacità, risorse e aspirazioni con le quali i capi tradizionali del villaggio o della tribù non possono competere. In molte società tradizionali, l'unità sociale più importante era la famiglia allargata, che spesso costituiva una vera e propria società civile di piccole dimensioni in grado di svolgere funzioni politiche, economiche, assistenziali, protettive, religiose, e in genere sociali. Sotto l'impatto della modernizzazione, però, la famiglia allargata comincia a disintegrarsi e viene sostituita dalla famiglia nucleare, troppo piccola, troppo isolata e troppo debole per poter assolvere queste funzioni. Una forma di organizzazione sociale più

ampia viene sostituita da una più limitata, e si intensificano le tendenze alla sfiducia e all'ostilità: la guerra di ognuno contro tutti. Il familismo amorale rilevato da Banfield nell'Italia meridionale non è tipico di una società tradizionale, ma di una società arretrata in cui l'istituzione tradizionale della famiglia allargata si è disintegrata nell'impatto con le prime fasi della modernizzazione⁴⁴. La modernizzazione tende così a produrre alienazione e anomia: vuoto normativo provocato dal conflitto tra i vecchi e i nuovi valori. I valori nuovi minano le vecchie fondamenta associative e di autorità prima che possano svilupparsi capacità, motivazioni e risorse nuove atte a dar vita a nuovi raggruppamenti sociali.

La disgregazione delle istituzioni tradizionali può portare alla disintegrazione psicologica e all'anomia, ma queste condizioni sono le stesse che creano il bisogno di nuove identificazioni e di nuove lealtà: e queste possono prendere la forma di una re-identificazione con un gruppo già esistente, in modo manifesto o latente, nella società tradizionale, oppure possono condurre all'identificazione con un nuovo grappolo di simboli o un nuovo gruppo sviluppatosi nel processo di modernizzazione. Marx sosteneva che l'industrializzazione genera coscienza di classe prima nella borghesia, e poi nel proletariato: ma così facendo si soffermava su un aspetto secondario di un fenomeno molto più generale. L'industrializzazione è solo un aspetto della modernizzazione, e la modernizzazione non porta solo alla coscienza di classe, ma alla coscienza di gruppo in capo a ogni tipo di gruppo nuovo: in capo alla tribù, alla regione, al clan, alla religione e alla casta, così come ai raggruppamenti di classe, professionali, associativi. Modernizzazione significa che ciascun gruppo, vecchio o nuovo, tradizionale o moderno, diventa più consapevole di se stesso in quanto gruppo, dei propri interessi e delle proprie rivendicazioni nei confronti di altri gruppi. Invero, uno dei fenomeni più sorprendenti del processo di modernizzazione è l'aumento di consapevolezza,

44. Cf. E. C. BANFIELD, *Le basi morali di una società arretrata*, cit., pp. 101 ss.

coesione, organizzazione e azione che essa induce in molte forme sociali che, nella società tradizionale, operavano a un livello di identità consapevole e di organizzazione molto più basso. Le prime fasi della modernizzazione sono spesso caratterizzate dalla comparsa di movimenti religiosi fondamentalisti, come la Fratellanza Musulmana in Egitto e i movimenti buddisti di Ceylon, Birmania e Vietnam, che coniugano tecniche organizzative moderne con valori religiosi tradizionali e appelli intensamente populistici.

Così, anche in gran parte dell'Africa la coscienza tribale era pressoché sconosciuta nella vita rurale tradizionale. Il tribalismo è stato un prodotto della modernizzazione e dell'impatto del mondo occidentale su una società tradizionale. Per esempio, nel sud della Nigeria, la coscienza degli Yoruba si sviluppò solo nel XIX secolo, e lo stesso termine Yoruba venne usato per la prima volta dai missionari anglicani. Hodgkin ha ossevato che «[t]utti riconoscono che l'idea di "essere nigeriano" è nuova. Ma sembrerebbe che anche quella di "essere uno Yoruba" non sia di molto anteriore». Parimenti, ancora negli anni '50, uno dei capi Ibo, B.O.N. Eluwa, poteva viaggiare attraverso il territorio degli Ibo tentando di convincere gli uomini delle tribù che erano degli Ibo, salvo osservare che gli abitanti dei villaggi semplicemente «non potevano immaginarsi tutti Ibo». Gli sforzi di Eluwa e degli altri capi Ibo, tuttavia, riuscirono a creare un significato dell'essere Ibo. La fedeltà alla tribù «è da diversi punti di vista una *risposta* alla modernizzazione, un prodotto delle stesse forze di cambiamento che il dominio coloniale ha portato in Africa»⁴⁵.

Una società tradizionale possiede molte fonti potenziali di identità e di associazione. Alcune di queste possono essere

45. T. HODGKIN, *Letter to Dr. Biobaku*, in «*Odià*», n. 4, 1957, p. 42, citato da I. WALLERSTEIN, *Ethnicity and National Integration in West Africa*, in «*Cahiers d'Etudes Africaines*», a. III, 1960; D. ABERNETHY, *Education and Politics in a Developing Society: The Southern Nigerian Experience*, dissertazione di dottorato non pubblicata, Harvard University 1965, p. 307, corsivo nell'originale.

indebolite e distrutte dal processo di modernizzazione; altre, invece, possono acquisire una consapevolezza nuova e diventare la base di una nuova organizzazione, poiché sono in grado – come per esempio le associazioni tribali nelle città africane o quelle di casta in India – di soddisfare molte delle domande di identità personale, di benessere sociale e di progresso economico generate dal processo di modernizzazione. Dunque, lo sviluppo della coscienza di gruppo ha sia effetti di integrazione sia di disintegrazione del sistema sociale. Se gli abitanti dei villaggi imparano a dirottare la loro identità primaria dal villaggio alla tribù formata da molti villaggi; se i lavoratori di una piantagione cessano di identificarsi semplicemente con i propri compagni di lavoro, e si identificano invece con i lavoratori delle piantagioni in generale e con un'organizzazione dei lavoratori delle piantagioni; se i monaci buddisti allargano i loro impegni di fedeltà dal loro tempio o monastero locale a un movimento buddista nazionale: ciascuno di questi sviluppi costituisce un ampliamento dei legami di lealtà, e in tal senso presumibilmente un contributo alla modernizzazione politica.

Tuttavia, la stessa coscienza di gruppo può anche rappresentare un ostacolo di prima grandezza alla creazione di istituzioni politiche efficienti, inclusive di un largo spettro di forze sociali. Insieme con la coscienza di gruppo, «quando si sviluppano contatti intensi tra gruppi differenti, come accade nel processo che porta verso organizzazioni politiche e sociali più centralizzate, si sviluppa il pregiudizio di gruppo»⁴⁶. E, con il pregiudizio di gruppo, sorgono i conflitti di gruppo. Gruppi etnici o religiosi che hanno convissuto pacificamente l'uno accanto all'altro nella società tradizionale, vengono stimolati al conflitto violento in conseguenza delle interazioni, delle tensioni e delle disuguaglianze prodotte dalla modernizzazione sociale ed economica. La modernizzazione così intensifica i conflitti tra gruppi tradizionali, tra gruppi tradizionali e moderni, e

46. R.A. LEVINE, D.T. CAMPBELL, *Report on Preliminary Results of Cross-Cultural Study of Ethnocentrism*, in «*Carnegie Corporation of New York Quarterly*», gennaio 1966, p. 7.

tra questi ultimi. Le nuove *élite*, di formazione occidentale o moderna, entrano in conflitto con le *élite* tradizionali, la cui autorità poggia sull'ascrittività e sull'ereditarietà. All'interno delle *élite* modernizzate nascono antagonismi tra politici e burocrati, tra intellettuali e militari, tra dirigenti sindacali e uomini d'affari. Molti di questi conflitti, forse la maggiore parte, prima o poi sfociano nella violenza.



sociale: e in concreto l'ampiezza di questo divario offre un indice ragionevole di instabilità politica.

Le ragioni di questo rapporto tra frustrazione sociale e instabilità politica sono un po' più complicate di quanto non appaia a prima vista. Il rapporto è in larga parte dovuto all'assenza di due potenziali variabili intervenienti: le opportunità di mobilità sociale ed economica, e la presenza di istituzioni politiche flessibili. A partire dal puritanesimo, l'innovatore nel campo dell'economia e il rivoluzionario di professione hanno coltivato obiettivi qualitativamente differenti, ma aspirazioni sorprendentemente simili per ampiezza, essendo entrambi il prodotto di un livello elevato di mobilitazione sociale⁷². Di conseguenza, la misura in cui la frustrazione sociale genera partecipazione politica dipende largamente dalla natura della struttura economica e sociale della società tradizionale. Si può congetturare che la frustrazione potrebbe essere rimossa per mezzo della mobilità sociale ed economica, se la società tradizionale fosse sufficientemente «aperta» da offrirne le indispensabili opportunità. Questo è proprio ciò che avviene, in parte, nelle aree rurali dei Paesi in via di modernizzazione, dove le occasioni esterne di mobilità orizzontale (l'urbanizzazione) contribuiscono alla relativa stabilità delle campagne. Le scarse opportunità di mobilità verticale (occupazionale e di reddito) delle città, a loro volta, contribuiscono alla loro maggiore instabilità. Tuttavia, fatta eccezione per l'urbanizzazione, la maggior parte dei Paesi in via di modernizzazione ha livelli di mobilità socioeconomica bassi. Sono relativamente poche le società nelle quali le strutture tradizionali incoraggiano l'attività economica, anziché quella politica. Nella società tradizionale, la terra e le altre forme di ricchezza economica sono saldamente nelle mani di un'oligarchia relativamente ristretta, o sono controllate da grandi imprese e da investitori stranieri. I

L'ipotesi del divario. La mobilitazione sociale e molto più destabilizzante dello sviluppo economico. Il divario esistente tra queste due forme di cambiamento permette una qualche misurazione dell'impatto della modernizzazione sulla stabilità politica. L'urbanizzazione, l'alfabetizzazione, l'istruzione, i mezzi di comunicazione di massa: sono tutti fattori che espongono l'uomo tradizionale a nuove forme di vita, a nuovi standard di benessere, a nuove possibilità di soddisfazione. Queste esperienze spezzano le barriere cognitive e attitudinali della cultura tradizionale e alimentano nuovi livelli di aspirazioni e desideri. Tuttavia, la capacità di una società in transizione di soddisfare queste nuove aspirazioni aumenta molto più lentamente di quanto non aumentino le aspirazioni stesse. Di conseguenza, prende forma un divario tra aspirazioni e aspettative, tra creazione e soddisfazione dei bisogni, o tra la funzione delle aspettative e quella del livello di vita⁷¹. Questo divario genera frustrazione e insoddisfazione

71. Sono i termini utilizzati da K. W. DEUTSCH, *Mobilitazione sociale e sviluppo politico*, cit., pp. 461 ss.; I. C. DAVIES, *Toward a Theory of Revolution*, in «*American Sociological Review*», n. XXVII, 1962, pp. 5 ss.; I. e R. L. FEIERABEND, *Aggressive Behavior within Politics*, cit., pp. 256-262; C. WOLF, *Foreign Aid: Theory and Practice in Southern Asia*, Princeton University Press, Princeton 1960, pp. 296 ss.; e M.

MIDLARSKY, R. TANTER, *Toward a Theory of Political Instability in Latin America*, cit., pp. 271 ss.

72. Per il nesso tra *n-Achievement* e comunismo cfr. D. C. MCCLELLAND, *The Achieving Society*, Van Nostrand, Princeton, 1961, pp. 412-413.

valori della società tradizionale spesso sono ostili nei confronti delle attività imprenditoriali, e di conseguenza queste attività possono essere monopolizzate da una minoranza etnica (i greci e gli armeni nell'impero ottomano, i cinesi nel sud-est asiatico, i libanesi in Africa). Inoltre, i valori e le idee moderne che penetrano nel sistema sottolineano spesso la preminenza del governo (socialismo, economia di piano), e possono così contribuire a far sì che gli individui mobilitati stiano alla larga dai ruoli imprenditoriali.

In queste condizioni, la partecipazione politica diventa la via per l'avanzamento dell'individuo reso socialmente mobile. La frustrazione sociale porta ad avanzare domande nei confronti del governo, e l'espansione della partecipazione politica va a rafforzarle. Inoltre, l'arretratezza del Paese in termini di istituzionalizzazione politica rende difficile, se non impossibile, l'espressione di queste domande attraverso canali legittimi, la loro moderazione e la loro aggregazione entro il sistema politico. Quindi, il brusco incremento della partecipazione politica crea instabilità politica. L'impatto della modernizzazione implica dunque le seguenti relazioni:

- mobilitazione sociale* _____ = frustrazione sociale
- (1) _____ = sviluppo economico
- frustrazione sociale* _____ = partecipazione politica
- (2) _____ = opportunità di mobilità
- partecipazione politica* _____ = instabilità politica
- (3) _____ = istituzionalizzazione politica

Nella maggior parte dei Paesi in via di modernizzazione, l'assenza di opportunità di mobilità e il basso livello di istituzionalizzazione politica generano una correlazione tra la frustrazione sociale e l'instabilità politica. Una ricerca ha identificato 26 Paesi con un basso rapporto tra formazione dei bisogni e possibilità di soddisfarli – e dunque bassa «frustrazione sistemica» –, e 36 Paesi con un rapporto elevato – e quindi «frustrazione sistemica»

alta. Tra le 26 società «soddisfatte», solo sei (Argentina, Belgio, Francia, Libano, Marocco, e Unione Sudafricana) mostravano livelli elevati di instabilità politica. Tra i 36 Paesi «insoddisfatti», solo due (Filippine e Tunisia) esibivano livelli di stabilità politica elevati. La correlazione complessiva tra frustrazione e instabilità era di .50. Le differenze in termini di ampiezza del voto comuni-ista negli Stati indiani può anch'essa essere parzialmente spiegata dal rapporto tra mobilitazione sociale e benessere economico. Similmente, in America latina, si è dimostrato che la stabilità costituzionale è funzione dello sviluppo economico e della partecipazione politica: bruschi incrementi della partecipazione provocano instabilità, a meno che siano accompagnati da un corrispondente aumento del livello di benessere economico⁷³.

Dunque, l'instabilità politica nei Paesi in via di modernizzazione è in gran parte funzione del divario tra le aspirazioni e le aspettative generato dall'*escalation* delle aspirazioni che interviene specialmente nelle prime fasi della modernizzazione. In alcuni casi, un divario simile con analoghe ricadute può essere determinato dal declino delle aspettative. Le rivoluzioni scoppiano spesso quando un periodo di crescita economica sostenuta è seguito da un'improvvisa recessione. Fenomeni di questo tipo si sono avuti chiaramente nella Francia del 1788-1789; nell'Inghilterra del 1687-1688; in America nel 1774-1775 e prima della ribellione di Dorr del 1842; in Russia (come effetto della guerra) nel 1915-1917; in Egitto nel 1952 e a Cuba nel 1952-1953 (quando Castro lanciò il suo primo attacco contro Batista). Inoltre, in America latina i colpi di stato sono stati più frequenti in anni di peggioramento delle condizioni economiche, piuttosto che in quelli caratterizzati da un incremento dei redditi reali pro capite⁷⁴.

73. I. e R.L. FEIBERBEND, *Aggressive Behavior within Politics*, cit., p. 259; C. WOLFF, *Foreign Aid*, cit., cap. 9; M.C. NEEDLER, *Political Development in Latin America*, cit., cap. 5.

74. Vedi J.C. DAVIES, *Toward a Theory of Revolution*, cit., pp. 5 ss.; M. MUDLARSKY, R. TANTER, *Toward a Theory of Political Instability in Latin America*, cit., *passim*; M.C. NEEDLER, *Political Development in Latin America*, cit., pp. 617-618.