

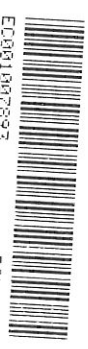
FD 613

GIANFRANCO POGGI

fratribus sororibusque

LO STATO

Natura, sviluppo, prospettive



EC001897893
220.101

POL
POGGI/199

IL MULINO



FZ. 36.5

INDICE

Prefazione	p.	7
I. Il potere sociale e la sua forma politica		11
1. Forme del potere		11
2. Aspetti specifici del potere politico		17
3. Potere e istituzione		30
II. La natura dello stato moderno		33
1. Lineamenti originari		33
2. Lineamenti (relativamente) recenti		42
3. Grado di istituzionalizzazione		52
III. Lo sviluppo dello stato moderno (I)		55
1. Assetti feudali		56
2. Il ruolo dei ceti		62
3. L'assolutismo		66
IV. Lo sviluppo dello stato moderno (II)		83
1. Verso lo stato costituzionale		83
2. Lo stato liberale		90
3. La democrazia liberale		97
4. Sguardo retrospettivo		102
V. Alla ricerca di una valutazione		109
1. Una vicenda da valutare		109
2. <i>I pro</i>		113
3. <i>I contra</i>		122
VI. Alla ricerca di una spiegazione		133
1. Una vicenda da spiegare		133
2. Ma spiegabile fino a un certo punto		143
3. Un approccio alternativo		149
		5

ISBN 88-15-03352-1

Edizione originale: *The State, Its Nature, Development, and Prospects*, Stanford, Stanford University Press, 1991. Copyright © 1992 by Gianfranco Poggi. Copyright © 1992 by Società editrice il Mulino, Bologna. Traduzione di Gianfranco Poggi.

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

VII. Lo stato liberal-democratico nel secolo ventesimo (I)

	p. 163
1. Lo stato in crescita	163
2. Alcune cause della crescita	168
3. Altre cause della crescita	178
4. La crescita continua?	186

VIII. Lo stato liberal-democratico nel secolo ventesimo (II)

	193
1. L'autonomizzazione degli assetti amministrativi	194
2. Forme burocratiche di processo politico	199
3. Il fenomeno dei «poteri occulti»	201
4. Le condizioni della sfera pubblica	204
5. I partiti politici	208
6. I diritti di cittadinanza	213
7. Breve nota personale	215

IX. Uno stato di tipo diverso

	219
1. Il fenomeno dello stato-partito	219
2. Origini dello stato-partito sovietico	220
3. Struttura dello stato di tipo sovietico	223
4. Raggio d'azione dello stato di tipo sovietico	231
5. Modalità del funzionamento dello stato-partito	241
6. Natura e prospettive dello stato-partito sovietico	248

X. Lo stato sfidato

	261
1. La rivoluzione nucleare	262
2. La crisi della territorialità	266
3. Unitarietà in forse e razionalità compromessa	275
4. Con tutto ciò...	285

PREFAZIONE

Sono passati circa quindici anni dalla pubblicazione di un mio primo libro sullo stato, *La vicenda dello stato moderno*, apparso in edizione italiana per i tipi del Mulino. Quell'opera è tuttora disponibile, e spero che continui ad esserlo, perché quello che ora presento è un libro nuovo e diverso.

Come indica il sottotitolo, riprendo in considerazione la trattoria storica dello stato moderno; ma mentre questa costituiva il tema centrale dell'opera precedente, qui essa viene discussa solo nei capitoli IV e V; e, anche se in entrambi i casi quel tema viene affrontato attraverso un approccio tipologico, la trattazione che ne risulta in questo libro è in parte diversa da quella svolta nel precedente.

Per il resto, questo libro considera prevalentemente questioni che l'altro non discuteva. Prende le mosse dal tema della pluralità delle forme di potere sociale, e tra queste isola il potere politico come precipuo contenuto istituzionale dello stato stesso (capp. I e II). Dopo aver passato brevemente in rassegna la vicenda dello stato, si prova sia a valutarla che a spiegarla (capp. V e VI). La trattazione che segue dello stato liberal-democratico contemporaneo è alquanto più ampia che nell'opera precedente, e prende in considerazione aspetti diversi di quel tema (capp. VII e VIII). Il capitolo IX tratta anche, per quanto in maniera sintetica, dello stato-partito di tipo sovietico, a cui *La vicenda dello stato moderno* non aveva nemmeno accennato. Ho affrontato questa tematica con qualche perplessità, in quanto svolgerla in maniera approfondita richiederebbe conoscenze specialistiche che non possiedo — e l'ho portata a termine, nella sua versione finale, con perplessità ancora

LO STATO LIBERAL-DEMOCRATICO
NEL SECOLO VENTESIMO (II)

A mio parere, la conseguenza più significativa degli sviluppi discussi nell'ultimo capitolo è la tensione che ne deriva tra due tendenze che caratterizzano le liberal-democrazie.

Da un lato, le politiche statali vengono a svolgere un ruolo sempre più cospicuo nella gestione del processo sociale, e tramite questo nella determinazione delle circostanze dell'esistenza degli individui e delle possibilità a loro offerte di affermare i propri interessi. Ad esempio, le risorse economiche a disposizione dei componenti di una determinata famiglia molto spesso dipendono solo in parte (anche se in parte preponderante) dal valore di mercato del lavoro che i suoi componenti svolgono; altre determinanti sono le imposte riscosse sui salari o gli stipendi che compensano quella forza lavoro, il diritto che i familiari abbiano, in quanto cittadini, a certi servizi messi a disposizione da strutture pubbliche (come istruzione scolastica o assistenza medica), o eventuali pagamenti, ad esempio assegni familiari, finanziati in tutto o in parte da fondi pubblici. Inoltre, anche l'entità del salario o dello stipendio corrisposto ai membri della famiglia che lavorino viene spesso fissata tramite processi di contrattazione in cui certi organi statali svolgono un ruolo determinante, o dipende dal rapporto più o meno privilegiato che il datore di lavoro abbia nei confronti di questo o quell'ente statale¹.

D'altra parte, anche se rimane vero che, come si è detto nell'ultimo capitolo, *politics is the matrix of policy* — le politiche sono prodotte dalla politica — il processo politico in questione tende ad aver luogo sempre meno nella sfera pubblica, tramite un confronto aperto tra allineamenti d'opinione in concorrenza per assicurare alle proprie iniziative politiche il massimo di consensi tra i cittadini. Le decisioni su quanto denaro pubblico spendere o su che regolamenti

emettere, in base alle quali le pubbliche autorità avviano, vincolano, controllano un numero sempre crescente di aspetti del processo sociale, risalgono sempre meno a preferenze politiche espresse entro la società, e osservano sempre meno le regole della sfera pubblica intese a rendere relativamente trasparente la formazione di quelle decisioni. Paradossalmente, insomma, una società sempre più politicamente gestita si trova ad essere sempre più spolitizzata. E compito precipuo del presente capitolo discutere questo paradosso.

1. *L'autonomizzazione degli aspetti amministrativi*

1.1. *Perché è tanto cresciuta l'amministrazione pubblica?*

Per affrontare tale problema possiamo partire dall'osservazione abbastanza ovvia che, in concomitanza con la sua crescita massiccia e accelerata nel corso del secolo, l'apparato amministrativo dello stato ha anche subito mutamenti qualitativi relativi alla natura dei suoi compiti e ai modi di affrontarli.

L'espansione e diversificazione dell'azione statale discussa nell'ultimo capitolo ebbe la sua sede privilegiata nel settore amministrativo. Questo può sembrare ovvio e inevitabile, ma val la pena di considerare brevemente alcune soluzioni alternative che non vennero adottate. Si sarebbe potuto pensare ad abolire o ridurre la discrezionalità decisionale dei corpi legislativi, amministrativi, e giudiziari, sottopondoli più di frequente al giudizio dell'elettorato, facilitando il ricorso al referendum, o comunque cercando di coinvolgere la cittadinanza più direttamente e frequentemente nello svolgimento dei compiti di quei corpi. Soluzioni del genere, peraltro, erano state messe alla prova — con scarso successo, è il caso di riconoscerlo — nel contesto di esperienze rivoluzionarie (ad esempio nella Comune di Parigi del 1870-71, o durante la breve fase propriamente «conciliare» [Soviet significa concilio] della rivoluzione russa). Questo probabilmente le fece accantonare nel contesto delle esperienze più protratte, pacifiche e riflesse di

messa a punto di istituzioni nel caso delle liberal-democrazie.

Un'altra alternativa, in linea di principio, avrebbe potuto consistere nell'assegnare nuovi compiti a organi legislativi o giudiziari, senza peraltro fonderli l'uno con l'altro o senza mutarne drasticamente la composizione e le modalità di funzionamento. Ma quelle stesse modalità escludevano soluzioni del genere. Sia i corpi legislativi che quelli giudiziari normalmente funzionano tramite i discorsi che vari individui conducono alla presenza ciascuno degli altri, il che li costringe ad osservare la regola cosiddetta dell'«uno per volta»: vale a dire, chi partecipa alle operazioni del corpo in questione deve a turno parlare e ascoltare, quindi prendervi parte sequenzialmente. A causa di ciò, per corpi siffatti la scarsità di tempo viene a costituire una formidabile strettoia. (Di qui la grande importanza che ha il controllo dell'ordine del giorno, in particolare, per le assemblee legislative, che a differenza dei corpi giudiziari sono talora costrette ad agire relativamente in fretta). Gli enti amministrativi, al contrario, evitano quella strettoia articolandosi in parti che possono funzionare simultaneamente, in quanto interagiscono prevalentemente tramite atti scritti, non comunicazioni orali. Per questa ragione (tra le altre) generalmente lo stato trova più conveniente far fronte a richieste d'azione e d'intervento crescenti dirottandole verso organi in grado, per così dire, di moltiplicare gli usi di una determinata unità di tempo invece che organi non in grado di farlo.

Accrescimento e moltiplicazione dei corpi legislativi e giudiziari vennero ostacolati anche dalle teorie costituzionali in vista delle quali a suo tempo erano stati istituiti. In particolare, parlamenti ispirati al modello inglese trovano tuttora difficile articolarsi in commissioni specializzate con funzioni deliberanti, probabilmente perché in quel modello la sovranità statale risiede nel parlamento, che deve esercitarla come un tutto unico, in quanto la sovranità è considerata indivisibile. Parlamenti, l'ideale della unitarietà della giurisdizione, in base alla quale vari stati avevano sostituito molteplici corpi giudiziari indipendenti, a base locale, con un sistema giudiziario nazionale culminante in una corte suprema, rendeva inaccettabile l'idea di istituire un insieme di sottosistemi differenziati, fortemente autonomi, e di inco-

raggiare il personale giudiziario a specializzarsi per tenere il passo con la diversità crescente, e la natura sempre più tecnica, dei nuovi compiti decisionali.

A queste ragioni negative per cui l'amministrazione ha costituito la sede principale dell'ampliamento e della diversificazione dell'azione statale, se ne possono aggiungere alcune positive. Il fatto che le società diventano sempre più complesse, e le interdipendenze tra le loro parti sempre più numerose e opache, impone allo stato dei compiti da affrontare in maniera sempre più tempestiva, e in base a informazioni e conoscenze quanto più possibile oggettive, aggiornate, e valide. In altre parole, l'aspetto conoscitivo dell'azione statale tende a farsi sempre più importante.

Ma le varie istituzioni che compongono lo stato non sono tutte parimenti in grado di far fronte a tale esigenza. Da una parte, i corpi legislativi sono le sedi principali della formazione e espressione della volontà politica, cioè di decisioni consapevolmente partigiane in base alle quali dirimere contrasti e impegnare risorse; d'altra parte, una volta che tale volontà si sia formata dà luogo per lo più a norme giuridiche, che a loro volta forniscono il principale punto di riferimento per attività giudiziarie. In questo senso, corpi sia legislativi che giudiziari si riferiscono precipuamente, in linea di principio, alla produzione e all'interpretazione di aspettative normative: vale a dire di aspettative relative al dover essere, a come la gente è tenuta a comportarsi, e che in quanto tali possono essere fatte valere anche *contrafactually*, vale a dire tramite sanzioni applicate a chi si comporti diversamente. (*Lex vetat fieri, sed si factum sit non recindit, poenam injert ei qui fecit*).

Le aspettative conoscitive, invece, concernono il modo in cui le persone (o le cose) effettivamente si comportano, e perciò devono essere cambiate quando i conti non tornano, adeguandosi a come effettivamente le cose sono andate?

Qui sopra, ho rilevato ripetutamente che, soprattutto nell'Europa continentale, l'organizzazione, il funzionamento, l'estrazione del personale degli organi amministrativi hanno attribuito grande importanza al diritto, cioè ad aspettative normative. Ho anche osservato, peraltro, che nelle loro attività anche l'accertamento delle circostanze ob-

iettive e l'impegno a gestirle e modificarle hanno svolto un ruolo importante, impegnando quegli organi a raccogliere informazioni su circostanze di fatto e a servirsi di saperi non giuridici. Gli enti amministrativi, comunque, si prestano ad operare alla luce precipuamente di aspettative conoscitive; e, come ho già indicato, possono agevolmente servirsi di personale professionalmente preparato ad elaborare e applicare aspettative siffatte al fine di produrre gli effetti voluti. Per questo, quando il cambiamento nelle condizioni della società richiede un rafforzamento e un'intensificazione delle componenti conoscitive dell'azione statale, incentrandola sui cambiamenti in corso e sulle difficoltà e possibilità che ne risultano, è relativamente facile costituire nuovi enti amministrativi, o riorganizzare vecchi enti, per far fronte a queste circostanze.

Anche quella che potrebbe esser chiamata la «filosofia» della divisione dei poteri che le democrazie liberali hanno ereditato dal costituzionalismo classico favorisce l'espansione del settore amministrativo, in quanto in essa il potere legislativo si configura come il «governatore cibernetico» della macchina statale. Vale a dire, si ritiene che siano sufficienti piccoli cambiamenti nella legislazione (o nel bilancio), per avviare e controllare cambiamenti molto più vistosi nel funzionamento di altre parti della macchina statale. Il parlamento può — una volta che smetta di discutere — fare la sua parte *at a stroke*, con un tratto di penna; ma è in seguito, a valle della decisione legislativa, che comincia la parte difficile, e l'amministrazione deve prendere in mano le cose. Spesso, tuttavia, può farlo soltanto se preleva e utilizza nuove risorse, assume nuovo personale, si articola in nuovi enti, imposta nuove attività. E principalmente in questi nuovi modi di fare le cose, alla fin fine, che trovano espressione l'ampliamento e la differenziazione dell'attività dello stato.

1.2. L'allentamento del controllo politico sull'amministrazione

Quali che ne siano le ragioni, questo fatto modifica profondamente — con effetti, a mio giudizio, prevalentemente

negativi — il rapporto tra *policy* e *politics* e il funzionamento della sfera pubblica. Per comprendere meglio questa affermazione, cominciamo col ricordare che il principale tramite istituzionale tra la cittadinanza e lo stato è costituito dal processo elettorale. Tale processo controlla la composizione dei corpi rappresentativi, legislativi, ma non incide direttamente sulla sfera dell'amministrazione. È vero che nelle liberal-democrazie per lo più quei corpi determinano, in base alle maggioranze che vi si costituiscono, la composizione dell'esecutivo, il contenuto della legislazione e l'impostazione del bilancio statale. Ma il rapporto indiretto che questo viene a stabilire tra la cittadinanza da un lato e la macchina amministrativa dall'altro viene indebolito da vari fattori.

Innanzitutto, per varie ragioni, all'interno delle liberal-democrazie l'elire dirigenziale dell'amministrazione gode di notevole autonomia rispetto al personale di estrazione politica. Di solito i funzionari al vertice degli enti amministrativi costituiscono collettivamente un ceto di professionisti dell'amministrazione sicuro di sé, in quanto, nel dichiarato intento di proteggere la propria imparzialità e di evitare l'abuso partigiano di risorse pubbliche, si sono assicurati ampie garanzie relative alla sicurezza delle proprie cariche, le prospettive di carriera, il trattamento di quiescenza, e l'autonomia del proprio giudizio professionale. E a questa élite che spetta il controllo effettivo della macchina dello stato, e essa condivide col resto del personale amministrativo il monopolio delle conoscenze e delle informazioni indispensabili per il funzionamento di quella macchina, che viene a dipendere sempre meno dalla volontà e dalla consapevolezza del personale propriamente politico, i ministri e i loro diretti collaboratori d'estrazione politica.

In secondo luogo, di solito la maggioranza parlamentare stessa non può incidere profondamente sull'attività amministrativa nemmeno esercitando le sue prerogative, la legislazione e l'approvazione del bilancio. In sostanza, la complessità e la natura per lo più altamente tecnica delle materie su cui si legifera e delle decisioni di bilancio fanno sì che sia il personale amministrativo a preparare le decisioni in questione; inoltre la produzione legislativa e i documenti rela-

tivi al bilancio sono così vasti, complessi, e opachi, che in pratica tocca una volta di più al personale amministrativo determinarne il significato operativo.

Inoltre, come ho già osservato, la macchina amministrativa degli stati contemporanei si serve sempre più non soltanto del sapere giuridico e di quello economico-finanziario, ma anche di conoscenze diverse, elaborate da saperi di formazione recente, talora difficili da apprendere, da maneggiare e da valutare. Per questo la concezione che considera le politiche statali come espressione della volontà politica — espressione ragionata ma alla fin fine risalente a un atto libero e responsabile di scelta civile — si trova esposta alla sfida tecnocratica. L'insistenza che le conoscenze specialistiche di merito, scientificamente fondate, dovrebbero avere l'ultima parola, esautora lo stesso personale politico — per non dire del «semplite cittadino».

Per riassumere: quanto più l'azione politica si configura effettivamente come amministrativa, tanto più ne risulta allentato il legame tra *politics* e *policy*. Ovvero, per citare un recente saggio americano:

Nei moderni stati burocratici si può generalmente identificare, all'interno delle attività di governo, una sfera tecnica, professionale, o amministrativa distinta dalla politica. Ci si attende che le forze armate, la burocrazia centrale, le istituzioni della ricerca e i servizi sanitari tengano la politica a distanza e assumano una posizione non di partito ma strettamente professionale.³

2. *Forme burocratiche di processo politico*

Ma la storia non si ferma qui. L'apparato amministrativo, che i *trentas* discussero fin qui rendono assai più vasto, intemamente diversificato, e autonomo, diventa anche l'ambito di un tipo di processo politico a sé stante, che si sottrae all'osservazione e alla critica da parte della sfera pubblica, e che proprio per questo costituisce una componente sempre più significativa del processo politico totale negli stati liberal-democratici contemporanei. L'espressione inglese *bureaucratic politics*, che designa questo processo, intende indicare che esso non solo trova il proprio obbiettivo nell'a-

zione amministrativa dello stato, ma ha come protagonisti centrali le sempre più numerose e diversificate unità organizzative che conducono quell'azione⁴. Tali unità sono diventate ciascuna sede di cospicui interessi in conflitto, e sono i rapporti di potere che si costituiscono tra di esse, le interazioni e i compromessi tra i relativi interessi, che sempre più determinano il corso delle politiche statali, incidendo ad esempio sul contenuto della legislazione, o sull'impostazione del bilancio, o sulle iniziative prese (in apparenza) dai vertici politici dell'esecutivo. (Negli Stati Uniti, ad esempio, ogni anno il contenuto del bilancio della Difesa rappresenta il risultato di prolungate, accanite dispute tra le varie armi — l'esercito, l'aviazione, la marina, il corpo dei *marines* — che cercano ciascuna di accrescere la propria quota di bilancio a scapito delle altre).

La politica burocratica risale in primo luogo al fatto che, come indicato nell'ultimo capitolo, le varie unità che risultano dal processo di differenziazione tendono a diventare «auto-referenziali»: vale a dire, agiscono precipuamente in vista di interessi specifici di ciascuna di esse, alla luce dei quali ciascuna orienta i propri rapporti con le altre e con il tutto più ampio di cui fanno parte.

La politica burocratica, tuttavia, ha un aspetto ulteriore, dovuto al fatto che le unità in questione non si occupano solo di interessi a loro propri. Anche se per tutte l'obiettivo supremo consiste nel mantenere in vita e nell'accrescere se stesse, ciascuna ha in comune con unità simili l'interesse all'autonomia e alla sicurezza, e spesso le giova coalizzarsi con altre in vista di quell'interesse fondamentale. Soprattutto, le unità amministrative più ampie, che generalmente sono in rapporto più ravvicinato con ambienti non statali (il mondo degli affari, le professioni) devono cercarsi alleati entro tali ambienti, scambiare con essi servizi e favori, condividere con essi conoscenze e informazioni, e per quanto possibile giovare del loro appoggio nel prendere decisioni che le riguardano. In tal modo, per servirsi di un altro recente esempio americano, un ente federale costituito per promuovere la costruzione di alloggi a buon prezzo per le classi subalterne, può impiegare buona parte dei propri fondi in appalti e rapporti di consulenza assai vantaggiosi

per personaggi d'alto rango, e finanziare pochissime costruzioni.

È così che da un lato gli interessi diversi e contrastanti di una società sempre più complessa stabiliscono rapporti privilegiati con questa o quella parte del sistema amministrativo dello stato, che ufficialmente dovrebbe curarsi della società nel suo insieme; dall'altro, quel sistema svolge un ruolo sempre più importante nella definizione di quegli interessi e nell'impostazione delle relative strategie. In questo senso, la politica burocratica incide sulle politiche statali non soltanto, a valle, determinando tramite quali unità e pratiche amministrative verranno eseguite; ma anche, a monte, selezionando le parti sociali a cui è concesso partecipare (tramite le unità amministrative a loro favorevoli) alla formazione stessa di quelle politiche.

Questo processo di selezione è tutt'altro che equanime e disinteressato. Avvantaggia gli interessi organizzati rispetto a quelli non organizzati; organizzazioni in grado di promuovere gli interessi delle unità amministrative con cui trattano rispetto a organizzazioni incapaci di farlo; organizzazioni i cui dirigenti abbiano in comune con le élite amministrative l'estrazione sociale, la mentalità, il linguaggio, le preferenze politiche e morali, rispetto ad organizzazioni dirette da personale d'altro genere.

In sostanza, la politica burocratica, anche quando trasmette alle sedi decisionali dello stato delle richieste politiche provenienti dalla società, tende a discriminare tra tali richieste in base a criteri propri, inserendole in un ordine di priorità potenzialmente diverso da quello che risulterebbe dal processo politico se condotto in base alle regole della sfera pubblica.

3. *Il fenomeno dei «poteri occulti»*

Ma la politica burocratica non è il solo aspetto del processo politico che, per quanto noto a giornalisti e studiosi⁵, si sottragga in buona parte a scrutinio da parte della sfera pubblica. Osservatori e critici dei fenomeni politici si servono talora dell'espressione «poteri occulti» (*invisible go-*

verment) per riferirsi a questo o a quell'aspetto specifico del processo politico, come ad esempio il ruolo dei corpi di sicurezza. Ma si può adoperare quell'espressione, più genericamente, con riferimento a tutti gli aspetti sottratti a scrutinio da parte della sfera pubblica; e, se la si intende così, ci si rende conto che essa investe una porzione cospicua del processo totale di determinazione delle politiche nelle liberal-democrazie. Qui di seguito prenderò brevemente in esame due di tali aspetti e accennerò appena ad un terzo.

In primo luogo, chi partecipa ufficialmente alla formazione delle politiche sempre più frequentemente si fa aiutare in questa attività da organi di *staff* e da consulenti. Questo personale viene reclutato, assegnato a determinate attività, retribuito, promosso, e licenziato, in base a regole particolari, diverse da quelle che si applicano al normale personale amministrativo, e che rendono i processi in questione relativamente aperti e visibili. Le pratiche che si applicano a quel personale ricordano quelle relative all'amministrazione di stampo patrimoniale dell'*ancien régime* invece che quelle del successivo modello burocratico⁶. Al membro del Gabinetto personale del ministro, o al suo consulente privato, si richiedono innanzitutto un'assoluta fedeltà al ministro stesso, un alto grado di affinità ideologica con lui, e discrezione assoluta, piuttosto che provata capacità professionale e conoscenza degli aspetti obbiettivi delle decisioni da prendere.

Talora le persone in questione si sostituiscono effettivamente, nella gestione degli affari quotidiani, a coloro da cui formalmente dipendono, e nel far questo rivedono e talora modificano o annullano decisioni già prese dai funzionari più elevati delle unità amministrative di cui si occupano. Inoltre, quando cedono alla tentazione di ostentare il potere ufficioso di cui dispongono possono porre in grave imbarazzo gli stessi politici ufficialmente preposti a quelle unità — come successe in Gran Bretagna, nell'ottobre 1989, in un caso che si chiuse con le dimissioni sia del cancelliere dello Scacchiere che del principale consigliere economico del primo ministro. Infine, per molteplici ragioni, le persone che occupano posizioni siffatte spesso costituiscono un canale privilegiato del quale si valgono interessi esterni per

esercitare un'influenza determinante quanto nascosta sulla formazione delle politiche.

In secondo luogo, le liberal-democrazie, come tutti gli stati, devono gestire dei meccanismi amministrativi specializzati nell'individuare e neutralizzare minacce alla loro sicurezza esterna (ad esempio, spionaggio da parte di altre potenze) o al loro ordine pubblico interno (ad esempio, complotti terroristici). Per loro natura, gli enti a cui vengono affidati questi compiti devono spesso operare in maniera occulta, vengono finanziati con «fondi neri», sottratti alla normale contabilità della spesa pubblica, aggirano le norme ufficiali relative al disbrigo degli affari esteri e al monitoraggio delle forze politiche interne, e in particolare l'acquisizione di informazioni su personaggi politici maggiori e minori. Se e come tali enti possano far questo senza violare completamente i principi a cui dovrebbero sottostare tutti gli organi statali è un problema difficile per tutte le liberal-democrazie. Ma se uno di questi enti viola quei principi sistematicamente e grossolanamente finisce col diventare «uno stato dentro lo stato»: può assorbire risorse in quantità sempre crescenti; impiegare le informazioni che possiede (o dice di possedere) per far sì che questioni in corso di discussione vengano risolte in base a interessi di parte, magari estranei a quelli di propria competenza istituzionale; può imbastire complotti contro il personale politico da cui formalmente dipendono e sovvertire principi costituzionali generali; può impunemente commettere gravi abusi e soprusi.

In effetti, si sostiene talora che gli enti in questione queste cose non solo le *possono* fare, ma effettivamente le fanno; e, *in subiecta materia*, è praticamente impossibile, salvo in casi eccezionali, accertare se abbia ragione chi afferma questo o chi lo nega. In complesso, tuttavia, non sembra azzardato sostenere che, a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, in molte liberal-democrazie questa particolare componente occulta della formazione delle politiche statali abbia assunto proporzioni preoccupanti, talora con la complicità del personale politico ufficiale. In particolare, la vicenda dei rapporti tra la Cia e il Congresso degli Stati Uniti offre molteplici esempi del fenomeno in que-

stione: ai termini della presidenza Reagan, il cosiddetto scandalo Iran o Contra-gate rivelò, per così dire, gli effetti congiunti di questo fenomeno e del precedente, mettendo in luce l'eccessiva autonomia decisionale che avevano acquisito membri dello staff presidenziale quali il colonnello North. In Italia, nel corso del 1990 la vicenda del cosiddetto «Gladio» ha, per così dire, gettato una luce oscura su fenomeni dello stesso genere.

Un aspetto finale del «governo occulto», che menziono appena perché è estremamente difficile accertarne la portata, e che è probabilmente in aumento (in Italia lo è certamente) è che i protagonisti di varie forme di attività produttiva illegali e di criminalità organizzata riescono a influenzare sistematicamente alcuni aspetti e fasi della formazione e attuazione delle politiche statali. Possono farlo perché riescono a infiltrare le cerchie decisionali, a co-opsiarne certi componenti, a sabotare il processo di attuazione delle politiche (per esempio, quelle relative al controllo del traffico della droga, del mercato finanziario, o dell'attività bancaria, o all'amministrazione della giustizia penale).

4. *Le condizioni della sfera pubblica*

Quanto son venuto dicendo può far pensare al lettore che nelle società a regime politico liberal-democratico esista una sfera pubblica intesa come sede istituzionale della politica, ma che essa è divenuta sostanzialmente marginale rispetto ai processi effettivi di formazione delle politiche, in quanto questi si svolgono entro contesti, tramite pratiche, e con l'intervento di forze, che disconoscono le regole ufficiali del gioco politico e si sottraggono allo scrutinio della sfera pubblica.

Questa conclusione va modificata, perché da certi punti di vista è troppo ottimistica. Se consideriamo più da vicino come la sfera pubblica funziona effettivamente ci rendiamo conto che la spolticizzazione delle liberal-democrazie si deve in parte a processi *intemi* a quella sfera, e non soltanto al fatto che la formazione delle politiche se ne è distanziata rendendosi invisibile a partire da essa.

Nella sua concezione iniziale, la sfera pubblica doveva essere la sede in cui la cittadinanza si impegnavo in un discorso libero e aperto sugli affari pubblici, che produceva e distribuiva informazioni relative ai problemi in corso, valutava proposte alternative su come risolverli alla luce di preferenze morali e principi ideologici esplicitamente espressi, e in tal modo formava l'opinione pubblica. Normalmente questa si allineava su posizioni contrastanti, e spettava al processo elettorale determinare il peso rispettivo dei vari allineamenti entro la cittadinanza, e permettere a quello che riceveva maggiori consensi di influire in maniera preponderante sulla formazione delle politiche.

Questa concezione è stata resa sempre meno plausibile da vari fenomeni, tre dei quali vorrei mettere in risalto. Il primo riguarda i canali tramite i quali il discorso sugli affari pubblici si svolge effettivamente nelle società democratiche contemporanee, e la natura, la qualità e la quantità delle informazioni e delle argomentazioni che viaggiano entro quei canali. In sostanza, la televisione è divenuta il mezzo di massa principale, soppiantando la stampa e la radio; questo significa che istituire e far funzionare i canali di comunicazione che contano è diventata un'impresa sempre più costosa e complessa, che esige competenze e capacità sempre più avanzate e risorse finanziarie sempre più imponenti; per suo conto, inoltre, la stampa è anch'essa diventata in buona parte una componente di unità commerciali e industriali sempre più grandi; di conseguenza sono diminuiti il numero e la varietà (e forse l'affidabilità) delle fonti di informazione. Queste fonti, che per lo più sono implicitamente o esplicitamente impegnate a difendere lo *status quo* economico-sociale, sono ormai in grado di raggiungere pubblici sempre più vasti; e i modi di capire e interpretare gli affari pubblici e le proposte politiche alternative in merito a essi sono fatti meno numerosi e più omogenei. In effetti, le informazioni a disposizione della cittadinanza, l'impostazione dei temi che la interessano, e i criteri in base ai quali questi vengono valutati, provengono sempre più proprio dalle forze economico-sociali interessate ad accrescere la portata della «politica burocratica» e di altre forme invisibili di formazione delle politiche.

Un secondo fenomeno, che ha parecchio a che vedere col precedente, riguarda quella che chiamerei la privatizzazione delle cure. L'industrialismo avanzato è caratterizzato da possibilità (e da bisogni!) di consumo sempre crescenti e da una gamma sempre più vasta di beni e servizi, che sempre più inducono la gente a preoccuparsi di aumentare il proprio reddito disponibile. La tattica fondamentale a questo riguardo rimane il miglioramento della posizione di mercato dei singoli individui, e anche se talora si esprime attraverso forme di azione collettiva — scioperi, ad esempio — queste vengono intraprese da gruppi sociali sempre meno vasti e comprensivi, che condividono soltanto interessi di mercato, e poco si curano di temi di più ampia portata, di natura espressamente pubblica. La stessa cosa vale per le azioni collettive intraprese per convincere le autorità pubbliche a prestare maggiore attenzione (vale a dire, a destinare maggiori fondi) agli aspetti dell'esistenza degli individui su cui incidono le attività dello stato. Infine, anche se l'industrialismo avanzato tende ad accrescere il «tempo libero» degli individui, questo viene per lo più impiegato per divertirsi privatamente, giovandosi soprattutto delle molteplici e variegate occasioni di distrazione offerte dai mezzi di comunicazione di massa.

È qui che questo fenomeno si riallaccia al precedente. Alla stregua dell'ideale di una cittadinanza informata, consapevole, disposta a discutere e ad allinearsi in corpi d'opinione contrastanti, quello che i mezzi di comunicazione producono oggi non è tanto *segnale* quanto *rumore*, che da una parte reagisce alla domanda di diversioni da parte della gente e dall'altra provoca quella domanda. Quello che succede sulla scena pubblica (nel proprio paese e, in misura assai minore, in altri) continua ad offrire temi ai mezzi di comunicazione di massa; ma il trattamento di quei temi tende ad essere sempre più disinvolto e superficiale, e mira soprattutto alla rivelazione (o alla messa in scena) di eventi sensazionali, che «fanno notizia»; quindi, quando un determinato tema non dà più luogo a episodi che abbiano qualche risalto drammatico i media tendono semplicemente a dimenticarsene. I relativi problemi possono continuare ad esistere e a peggiorare; ma, una volta che i media se ne dimen-

tichino, vengono a costituire, per la maggior parte delle persone, una componente tra tante d'uno sfondo opaco di eventi pubblici, a mala pena avvertito perché remoto, impercettibile, e intrattabile. Siccome i media assai raramente presentano al proprio pubblico serie controverse sui temi della vita politica, l'attenzione del pubblico si appunta semmai sui personaggi politici di vertice e sugli slogan di cui si servono, ma di preferenza rimane a fuoco sul continuo flusso di notizie e programmi privi di qualunque risalto politico offerti dai media a sollievo dell'*ennui* che affligge gli individui.

Un terzo fenomeno fa da corollario ai due precedenti. I pubblici contemporanei, abbiamo visto, hanno sempre meno occasioni e sempre meno incentivi che li spingano a mobilitarsi in merito a temi di natura politica e che facciano loro esperire un senso più acuto di partecipazione e di consapevolezza collettiva. Le pressioni relative al lavoro e al denaro, le cure familiari, le attrazioni offerte dai media riducono drasticamente il tempo e l'energia che le persone possono impegnare per attivare e esprimere le proprie identità collettive al di là di contesti della normale esistenza, per formare e per dar voce a sentimenti e preferenze relativi agli affari di cui trattano le autorità pubbliche.

Rimangono disponibili per attività del genere, per lo più, solo gruppi relativamente marginali e per lo più incapaci di farsi autorevolmente sentire — gli studenti, (talora) i disoccupati, gli appartenenti a varie minoranze e a sottoculture più o meno marginali. I modi in cui questi esprimono le loro lagnanze si prestano spesso ad essere trattati dai media come eventi sensazionali e notizie spettacolari, il che permette al pubblico più ampio di tradurre la propria solidarietà o la propria opposizione nello stesso atteggiamento anodino, passivo — attraverso il telegiornale. Per la maggioranza delle persone, andare a votare costituisce la sola normale espressione del proprio status di cittadini e della propria posizione di parte; ma le occasioni di farlo sono relativamente rare, le campagne elettorali che le precedono sono sequenze di eventi confusi e che non inducono alla riflessione, e non si ha la sensazione che gli esiti dei confronti elettorali siano destinati a incidere profondamente sulla

condotta degli affari pubblici (a prescindere naturalmente dalle fortune dei partiti e dei singoli candidati). Non c'è da meravigliarsi, dunque, che in alcuni paesi democratici anche la partecipazione elettorale sia assai ridotta e in altri stia diminuendo, malgrado il fatto che quasi in tutti le politiche statali continuino a incidere in misura cospicua (e spesso crescente) sull'esistenza dei cittadini.

5. I partiti politici

5.1. Il ruolo dei partiti

Si potrà obiettare che il discorso appena fatto circa la sfera pubblica, per valido o meno che sia, è sostanzialmente irrilevante, in quanto ignora l'esistenza dei partiti politici, cioè di organizzazioni che si costituiscono nella sfera pubblica e che si specializzano nel raccogliere e selezionare, entro la società, istanze relative all'azione dello stato, cercando poi, al governo o all'opposizione, di farle incidere sulla formazione e l'attuazione delle politiche. Svolgono una funzione simile anche molteplici gruppi di pressione e, più raramente, movimenti sociali: ma generalmente questi si riferiscono a interessi più ristretti o a singoli temi, e la loro incidenza sulla politica statale è meno diretta, visibile, e istituzionalmente legittima. Per loro conto, i partiti da una parte accertano periodicamente, tramite le elezioni, la posizione relativa che occupano entro la cittadinanza, e dall'altra — quanto meno nei sistemi parlamentari — si assumono espressamente la responsabilità di determinare o criticare le politiche dello stato, a seconda che siano di maggioranza o d'opposizione. E a loro che compete specificamente la rappresentanza politica e non soltanto quella degli interessi. E proprio per questo chi tenga conto del ruolo che i partiti svolgono nelle liberal-democrazie può considerare eccessivo e fuorviante quel che si è detto qui sopra in merito alla diminuita vitalità ed efficacia della sfera pubblica.

Effettivamente il bi- o il pluri-partitismo costituisce un aspetto valido e significativo della costituzione liberal-democratica, come vedremo a *contorno* nel prossimo capitolo,

che prende in considerazione invece i sistemi a partito unico. Malgrado questo, i partiti costituiscono un rimedio soltanto parzialmente efficace alla crescente spolticizzazione delle società liberal-democratiche.

Se, come ho argomentato più sopra, le sedi effettive della formazione delle politiche statali non sono più le istituzioni elettive e rappresentative, il fatto che siano i partiti a controllarne la composizione e il funzionamento non basta più a fare di essi uno strumento affidabile dell'efficacia politica della cittadinanza. Inoltre, come ho già sostenuto, la formazione e l'attuazione delle politiche dipendono in buona misura dalla «politica burocratica», che sistematicamente privilegia gli input provenienti dagli enti amministrativi e dagli interessi organizzati che si valgono di particolari forme di accesso e di influenza relative a quegli enti. Ma se questo è vero, allora nemmeno il partito o la coalizione politica che controlla la composizione dell'esecutivo e il suo programma di governo acquisisce *ipso facto* una posizione del tutto decisiva nella formazione delle politiche. In sostanza, cioè, anche se in qualche misura l'espansione e la diversificazione dell'azione statale sono prodotte dal gioco politico dei partiti⁷, a esse si sono accompagnate modifiche strutturali che hanno a loro volta, paradossalmente, ridotto l'incidenza degli stessi partiti sulle politiche.

5.2. L'economizzazione della politica

Contribuisce a questo risultato un fenomeno distinto dal precedente anche se affine a esso: in tutti i paesi occidentali, a partire dalla seconda guerra mondiale, il processo politico ha trovato il suo centro tematico in questioni di carattere economico — principalmente, quali politiche statali siano meglio in grado di promuovere o favorire lo sviluppo industriale, e come si debbano distribuire tra i principali gruppi sociali i vantaggi e gli svantaggi derivanti da tali politiche. Per riprendere un'espressione di Giorgio Galli, la politica, oggi, è l'organizzazione dell'economia.

Nell'ambito di questa tematica, tutti i partiti — o quanto meno i partiti costituzionali che abbiano lo status di

partiti di massa e potenzialmente di governo o vi aspirino — sottoscrivono, più o meno esplicitamente, un insieme di assunti, che comportano una specie di sublimazione economicistica della politica:

1. lo sviluppo industriale (compreso, dove possibile, il passaggio a una condizione post-industriale) è un obiettivo di indiscutibile validità, e invero costituisce l'obiettivo dominante per l'intera società;

2. tutti gli aspetti significativi del processo sociale, compresa la politica e l'azione statale, si giustificano se e in quanto contribuiscono allo sviluppo industriale;

3. la tematica tradizionale della competizione tra i partiti, la distribuzione dei vantaggi e degli svantaggi tra i principali gruppi sociali, deve venire subordinata alla promozione dello sviluppo industriale e resa compatibile con essa;

4. il progresso scientifico e tecnologico (che comprende anche l'avanzamento delle conoscenze e delle tecniche manageriali e economiche) è il fattore critico nello sviluppo industriale; e individuare il modo ottimale di promuovere quello sviluppo, e di distribuire i relativi vantaggi e svantaggi, è divenuto sostanzialmente un compito tecnico, da affrontare in base a appropriate conoscenze scientifiche.

Direi che i partiti hanno praticamente smesso di scontrarsi in merito a questi assunti, e hanno esplicitamente (come il partito socialdemocratico a Bad Godesberg) o implicitamente (come la Democrazia cristiana a partire dagli anni Sessanta) scelto di considerare le loro tradizionali preferenze politiche e i propri criteri di giudizio in merito all'azione statale come altrettanti pezzi di ingombrante bagaglio ideologico, a cui si riferiscono solo di tanto in tanto, per lo più per affermare una qualche continuità col proprio passato e per non sconcertare e disorientare del tutto la propria base sociale tradizionale. In tal modo, i partiti occidentali hanno considerevolmente assottigliato il novero dei temi di contrasto politico ritenuti significativi e delle opzioni politiche ritenute accettabili. Di conseguenza, sono diventati più simili, nei loro effettivi orientamenti politici, di quanto non fossero in passato (e, forse, di quanto non dovrebbero essere in base alla teoria della costituzione liberal-democratica). Questi sviluppi hanno inciso in vario modo sulla posi-

zione che i partiti occupano entro il sistema politico e invero entro la società nel suo insieme. Innanzitutto, è diventato compito di movimenti sociali non di partito (e talora anti-partito) sollevare temi più ampi, quali quello del deterioramento dell'ambiente naturale o della disegualianza tra i sessi — e provarsi a rimettere all'ordine del giorno iniziative e opzioni politiche che i partiti sembrano considerare improponibili⁸. In secondo luogo, è diventato difficile per i partiti, anche quando ottengono il potere, pretendere d'esercitare il loro compito costituzionale di controllo politico sui processi amministrativi in quanto questi, anche quando hanno forti attinenze politiche, sono stati definiti come compiti di natura tecnica, affidati in quanto tali a questo o quel gruppo di esperti. Infine, tutti i partiti hanno riconosciuto, più chiaramente che in precedenza, che essenzialmente il loro obiettivo consiste nell'assicurarsi posti di governo quanto più possibile numerosi e importanti, e nel controllare la distribuzione di posizioni vantaggiose nella compagine statale, nel sottogoverno, e per quanto possibile anche entro la società civile.

5.3. *Il ruolo effettivo dei partiti*

Quest'ultima conseguenza — teorizzata, tra parentesi, nella definizione della democrazia proposta da Schumpeter e dai suoi seguaci⁹ — è divenuta tanto vistosa, malgrado il fatto che i partiti comprensibilmente cerchino di non riconoscerlo, che i partiti nel loro insieme hanno subito una netta perdita di prestigio e di credito morale agli occhi della cittadinanza, che trova sempre più difficile vedere in essi degli strumenti plausibili, capaci di dare al processo sociale una dimensione politica e di determinare vincoli e obiettivi dell'azione statale. Direi, forzando un poco le cose, che agli occhi del pubblico, i partiti sembrano lottare gli uni con gli altri in merito non tanto al *governo* quanto al *sottogoverno*.

Non sempre tuttavia ne risulta un estraniamento totale tra partiti e cittadini. Alcuni di questi, si direbbe, concludono che la situazione indicata è irrimediabile e irrimediabile, e tant'è rendersene conto e volgerla a proprio vantag-

gio. Vale a dire, si provano a mettere al servizio dei propri interessi privati la capacità che i partiti conservano, se non di orientare le politiche statali, almeno di esercitare influenza su molteplici aspetti terra-terra, quotidiani, dei processi politici e amministrativi. E' come se, una volta compreso che non ci si può servire dei partiti come strumenti della propria partecipazione sul lato input della politica, questi cittadini se ne servissero invece per acquisire posizioni di vantaggio sul lato output. La tessera di partito, cioè, serve per farsi assegnare un seggio nel consiglio di amministrazione di un'azienda pubblica; per assicurarsi il disbrigo più rapido e favorevole di una pratica relativa a un permesso di costruzione, a una sovvenzione, o magari a una lite giudiziaria; per farsi commissionare la messa a punto di un programma televisivo; per andare in cattedra più rapidamente; per ottenere di incontrarsi a quattr'occhi con un ministro, col suo segretario di Gabinetto, e con un funzionario alto-lato.

Penso soprattutto, nel fare questi esempi, alla ricca fenomenologia contemporanea italiana del rapporto tra cittadini e partiti, che intensifica aspetti riscontrabili anche in altri paesi, e in particolare un aspetto: le persone contrattano per ottenere favori siffatti non solo con un determinato partito, ma con una specifica fazione, o magari col seguito personale di un determinato dirigente. In cambio, promettono alla controparte il voto proprio e quello dei propri fedeli; o assicurano che, una volta che ad esempio abbiano voce in capitolo entro un'azienda pubblica, se ne serviranno per avvantaggiare altri iscritti a quel partito, o seguaci di quella fazione, nell'assegnazione di appalti. In un modo o nell'altro, la perdita di prestigio e di credibilità morale agli occhi della cittadinanza di cui soffre un determinato partito, o addirittura i partiti in generale, può venire controbilanciata — consolidando la loro presenza nel contesto politico, e la loro capacità di avvantaggiarsene — dal fatto che i partiti rimangono in grado di rendersi utili, specie (anche se non esclusivamente) quando sono al potere.

In tal modo i partiti si assicurano quella che potrebbe chiamarsi la lealtà negoziata di numerose persone, collegandole magari tramite reti clientelari che per lo più, nel caso

italiano, fanno capo a determinate fazioni o leader. Ma non per questo costituiscono dei contesti plausibili per la formazione, e dei canali plausibili per la trasmissione, delle istanze politiche provenienti dalla sfera pubblica.

6. *I diritti di cittadinanza*

Ho cercato d'illustrare, qui sopra, a che cosa si debba e come si manifesti il paradosso che associa l'aumentata gestione politica delle società occidentali con la loro spolticizzazione. Il paradosso forse viene meno se, semplificando alquanto le cose, diciamo che una crescita enorme nell'output di azione statale non è stata accompagnata da una crescita proporzionale nelle strutture che permettono a questo di ricevere input da parte della cittadinanza. Ne risulta che buona parte degli input provengono, invece, o dallo stato medesimo, tramite la «politica burocratica», o da intese e alleanze tra certe parti dell'apparato statale e certi settori privilegiati della società — fenomeno questo che va sotto il nome di neo-corporativismo, quanto meno in alcune accezioni di questo termine¹⁰.

Vorrei chiarire che parlo qui di input afferenti al processo decisionale, alla formazione delle politiche: è con riferimento a questi che le citadinanze occidentali hanno perso terreno. Lo stesso non vale con riferimento a altri input diversi; in particolare, quelle citadinanze si sono sobbarcate (per quanto malvolentieri) il peso di un input assai diverso, quello monetario¹¹ — in quanto, s'intende, il prelievo fiscale da parte dello stato ha dovuto crescere alquanto per finanziare (totalmente o parzialmente) le sue accresciute attività¹². Ma anche se la cittadinanza (nel suo complesso o in particolari settori) si è giovata di quell'accrescimento¹³, la sfera pubblica non le ha offerto occasioni maggiori di affermare il suo controllo politico sulle attività in questione. Di conseguenza i cittadini in quanto tali, anche quando derivano vantaggi dall'azione statale, si trovano per lo più, rispetto allo stato, in una posizione passiva e dipendente.

Per corroborare questa conclusione, riprenderei brevemente in considerazione alcune considerazioni fatte più so-

pra, secondo cui nel corso degli ultimi 150 anni il contenuto del rapporto di cittadinanza è aumentato tramite il riconoscimento di sempre nuovi diritti. Vale a dire: una successione di comandi giuridici generali e astratti ha costituito in capo ai cittadini una serie crescente di diritti, di pretese garantite nei confronti dello stato. L'effetto globale di questo, si può argomentare, ha favorito l'eguaglianza, in quanto tali pretese controbilanciano o comunque moderano le diseguglianze prodotte tra i cittadini dai rapporti di mercato.

Ma bisogna stare attenti a non attribuire un significato eccessivo a questo fenomeno. I diritti conferiti più di recente ai cittadini, e in particolare quelli relativi allo *standing* sociale di ciascuno, alla sua sicurezza economica, alle sue capacità culturali e al suo senso di dignità personale, producono i loro effetti soltanto se le autorità provvedono in punto di fatto a costruire, poniamo, ospedali, ad impiegare infermiere, a istituire consultori psicoterapeutici, a far funzionare scuole, centri per anziani, e così via. Ma se lo stato non provvede, i cittadini in quanto tali trovano molto difficile porvi rimedio¹⁴. Per di più, anche quando lo stato provvede, i cittadini che vogliono effettivamente valersi delle risorse in questione si trovano troppo spesso costretti a fare i conti con l'indifferenza, l'incompetenza, l'inerzia, la meschinità, talora la corruzione di coloro che dovrebbero mettere a loro disposizione quelle risorse; e fare semplicemente appello ai propri diritti non giova gran che a superare o a aggirare quegli ostacoli. Di qui una amara riflessione: se il godimento del mio diritto dipende in tal misura dall'altrui attività, fino a che punto costituisce davvero un diritto? Alla fin fine, quanto meno mi riesce di avviare, orientare, controllare quelle attività, tanto meno quel diritto mi appare davvero come tale — anche se magari, a lungo andare, qualcuno si dà da fare, e io me ne valgo¹⁵.

Inoltre, in quanto sostanzialmente i diritti di cittadinanza dipendono da politiche intese a realizzarli, non è sempre chiaro che la fruizione di essi compensi la sperequazione creata tra i cittadini dal fatto che risiedono in località diverse, sono di sesso diverso, o appartengono a strati socio-economici diversi. Invece di eliminare o ridurre tale sperequazione, quei diritti, in quanto effettivamente goduti in

misura ineguale, possono assommarsi a essa. In ogni caso, l'effettivo godimento di quei diritti può variare da cittadino a cittadino a seconda della sua capacità di influire sul modo in cui le autorità si comportano nei suoi confronti — capacità a sua volta distribuita in maniera assai diseguale. (Anche entro un serio sistema sanitario nazionale come quello britannico pre-Thatcher, ad esempio, i pazienti di classe media generalmente finivano per assicurarsi l'assistenza medica in modo e misura che li avvantaggiava rispetto a pazienti appartenenti alla classe operaia e che soffrirono delle stesse malattie). Insomma, può succedere che la dimensione specificamente politica della disegualianza si assommi alla dimensione economica e di status ovvero che la tagli trasversalmente; ma in entrambi i casi la promessa originaria dell'eguaglianza tra i cittadini viene solo parzialmente mantenuta.

7. Breve nota personale

Il tono e il contenuto degli ultimi due capitoli sono stati prevalentemente critici, e questo può indurre i lettori ad attribuirmi una visione fondamentalmente negativa della situazione attuale e delle linee di sviluppo della liberal-democrazia.

In effetti, personalmente mi considero altamente fortunato per il fatto che, nato nell'Italia fascista e dopo aver assistito alla fine di quel regime, nella sua versione «repubblicana», quando avevo undici anni, ho vissuto in seguito esclusivamente in contesti politici liberal-democratici, in Italia e altrove. Malgrado questo, insisterei che quei contesti soffrono di notevoli tensioni — si è sostenuto che liberalismo e democrazia costituiscono un insieme instabile, forse incoerente¹⁶ — e ho l'impressione che certi sviluppi contemporanei li rendano sia meno liberali che meno democratici. Ma anche se è su questo che ho insistito negli ultimi due capitoli, questo accento critico dev'essere inteso nel contesto della valutazione sostanzialmente positiva della vicenda dello stato presentata al capitolo V, in quanto effettivamente gli aspetti dello «stato» a cui quella valutazione si

riferisce sono istituzionalizzati esclusivamente entro le liberal-democrazie occidentali o di stampo occidentale. Nel capitolo che segue, la mia breve disamina di un modo di istituzionalizzare il potere politico esplicitamente alternativo rispetto alla tradizione liberal-democratica, dovrebbe indicare ulteriormente, a *contorno*, come io consideri valida la realizzazione, per quanto incompleta e forse instabile, che quella tradizione trova nell'Occidente contemporaneo.

In particolare — per continuare a porre l'accento sulla sfera pubblica, e controbilanciare il tono critico del discorso fatto finora a quel proposito in questo capitolo — la sfera pubblica continua a esistere nei vari stati dell'Occidente contemporaneo. E il bi- o pluri-partitismo, anche se non offre alla cittadinanza uno strumento particolarmente efficace per determinare l'ordine del giorno (*agenda*) dello stato, per operare scelte tra linee politiche alternative e per chiedere un *reddo rationem* alle élites politiche, è un frutto del funzionamento di assetti intrinsecamente valevoli, grazie ai quali centri autonomi di potere sociale possono tuttora sorgere e sussistere nella società, continuano a controvertere gli uni con gli altri, e pongono vincoli talora cospicui all'attività del potere politico. In altre parole, direi che il bi- o pluri-partitismo costituisce un assetto importante e significativo in vista non tanto — o non soltanto — delle conseguenze che produce quanto delle cause che lo producono.

Infine, mentre redigevo la versione finale inglese di questo libro, in un paese dopo l'altro dell'Europa orientale la cittadinanza, subitamente mobilitata in misura senza precedenti, celebrava proprio la riscoperta della sfera pubblica, e chiedeva che essa continuasse ad aprirsi e a rafforzarsi. Sembrava chiaro alle cittadinanze di quei paesi, e chiarissimo alle élite politiche spazzate e travolte da quegli eventi, che questi non potevano che culminare in elezioni in cui, per la prima volta da molti decenni, fosse concesso a più partiti di competere gli uni con gli altri per il consenso della popolazione. Come cercherò di chiarire nel capitolo che segue, quei paesi stavano riscoprendo la politica, e proclamavano in tal modo la validità di assetti che in certi settori dell'opinione occidentale sembravano da tempo suscitare solo disinganno.

NOTE AL CAPITOLO OTTAVO

¹ J. Marchal, *Wage theory and social groups*, in J.T. Dunlop (a cura di), *The theory of wage determination*, Hammondsworth, Penguin, 1957, pp. 148-170.

² N. Luhmann, *Rechtssoziologie*, Reinbeck, Rowohlt, 1972, pp. 40 ss. (trad. it. *Sociologia del diritto*, Bari, Laterza, 1977).

³ P. Starr e E. Immergut, *Health care and boundaries of politics*, in C. Maier (a cura di), *Changing boundaries of the political: Essays on the evolving balance between the state and society, public and private in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, p. 222.

⁴ Il concetto di politica burocratica è stato usato in particolare in studi sulla formazione della politica estera americana; si veda ad esempio G.T. Allison, *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Boston, Little, 1971.

⁵ Si veda ad esempio H. Hecho e A. Wildawsky, *The private government of public money: Community and policy in British political administration*, Berkeley, University of California Press, 1974.

⁶ G. Roth, *Politische Herrschaft und persönliche Freiheit*, Frankfurt, Suhrkamp, 1987, parte I.

⁷ Si veda F.G. Castles (a cura di), *The impact of parties: Politics and policies in liberal democratic states*, London, Sage, 1982.

⁸ R. Inglehart, *The silent revolution: Changing values and political styles among Western publics*, Princeton, Princeton University Press, 1977 (trad. it. *La rivoluzione silenziosa*, Milano, Rizzoli, 1983).

⁹ J.A. Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*, London, Allen & Unwin, 1943 (trad. it. *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milano, Einaudi, 1955). Per una equilibrata analisi del ruolo e dell'importanza dei partiti, si veda A. Ware, *Citizens, parties and the state*, Cambridge, Polity, 1987.

¹⁰ Si veda ad esempio W. Strebeck e P. Schmitter (a cura di), *Private interests government: Beyond market and state*, London, Sage, 1986.

¹¹ Si veda M. Levi, *Of rule and revenue*, Berkeley, University of California Press, 1988.

¹² Si veda R. Rose e T. Karran, *Taxation by political inertia: Financing the growth of government in Britain*, London, Unwin, 1987.

¹³ R. Rose e M. Peters, *Can government go bankrupt?*, New York, Basic Books, 1978.

¹⁴ Per alcune considerazioni di carattere giuridico su questi problemi, si veda G. Corso, *I diritti sociali nella costituzione italiana*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 3, 1983, pp. 755-784.

¹⁵ N. Luhmann, *Subjektive Rechte*, in *Gesellschaftsstruktur und Semantik: Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp, 1981, vol. II.

¹⁶ Si veda C.B. Macpherson, *The life and death of liberal democracy*, New York, Oxford University Press, 1977.