

Gabriel A. Almond
G. Bingham Powell, Jr.

Politica comparata

Sistema, processi e politiche



IL MULINO

Capitolo primo

I concetti fondamentali

Può essere utile introdurre fino dall'inizio i concetti fondamentali che utilizziamo in questo libro. Essi saranno elaborati ed illustrati nei capitoli successivi e qui sono presentati in forma succinta ed in ordine logico in modo da servire come guida e per collegare i vari capitoli l'uno con l'altro. Cercheremo inoltre di esplicitare completamente il nostro approccio all'analisi comparata e le sue possibilità di uso per la descrizione e la teoria della politica comparata.

1. Il sistema politico

Il concetto fondamentale è quello di sistema politico. Il termine *sistema politico* è divenuto molto comune nei titoli di testi e monografie di politica comparata. In tempi meno recenti si usavano termini come *governo*, *nazione* o *stato* per indicare ciò che chiamiamo sistema politico. La nuova terminologia implica molto di più di un cambiamento di stile; riflette un nuovo modo di vedere la politica. Essa racchiude alcuni nuovi nomi per cose vecchie, insieme a termini nuovi che si riferiscono ad attività e processi precedentemente non considerati come aspetti della politica.

I termini più antichi – *stato*, *governo*, *nazione* – trovano un limite nei loro significati giuridici ed istituzionali. Essi dirigono l'attenzione verso uno specifico insieme di istituzioni di regola riscontrabili nelle moderne società occidentali. Se si ritiene che lo studio di queste istituzioni sia il corretto ed esclusivo obiettivo della politica comparata, si possono evitare molti problemi; inclusa la spinosa questione del limite da porre all'oggetto della disciplina. Ma i costi di tale approccio sono elevati. Il ruolo svolto da istituzioni politiche formali

come i corpi legislativi e le corti di giustizia varia enormemente. In molte società, in particolare quelle non occidentali, esse possono giocare ruoli meno importanti di altre istituzioni e processi, ed in tutte le società il loro ruolo sarà forgiato e limitato da gruppi informali e atteggiamenti politici, nonché da una grande quantità di relazioni interpersonali. Se la scienza della politica deve trattare efficacemente tutti i fenomeni politici in tutte le società, indipendentemente dalle differenze di cultura, dimensione e livello di modernizzazione, è necessario uno schema di analisi più comprensivo.

Utilizzare il concetto di *sistema politico* come termine più generale non significa che si ritenga obsoleta la terminologia più antica. I termini come *stato* e *nazione* sono utili in riferimento ad aspetti più limitati e speciali della politica. Il concetto di stato connota specificità istituzionale, autorità e legittimità; quello di *governo* ha connotazioni legali-istituzionali leggermente diverse. La nazione è un sistema politico in cui i cittadini condividono un senso di identità e destino storico. Utilizzeremo questi termini nel discutere questi aspetti specifici dei sistemi politici e dello sviluppo politico. Ma il concetto di sistema politico si è conquistato una circolazione così vasta perché indirizza l'attenzione all'intero ambito delle attività politiche entro una società. È, inoltre, anche un concetto ecologico, che sottolinea le interazioni tra la sfera politica ed il suo ambiente.

1.1. La specificità della politica

Che cosa è il sistema politico? Come se ne definiscono i confini? Che cosa gli dà la sua specifica identità? Molti studiosi hanno affrontato queste domande e, per quanto il linguaggio preciso delle loro definizioni vari considerevolmente, vi è un certo consenso. Comune alla maggior parte delle definizioni è l'associazione del sistema politico con l'esercizio della coercizione fisica legittima. Easton parla di «assegnazione di valori dotati di autorità»; Lasswell e Kaplan di «forti privazioni»; Dahl di «potere, norma e autorità». Tut-

¹ D. Easton, *The Political System*, New York, Alfred A. Knopf, 1953, pp. 130 ss., trad. it. *Il sistema politico*, Milano, Comunità, 1963; D. Easton, *A Framework*

te queste definizioni implicano il potere legittimo di punire, imporre e obbligare. Siamo d'accordo con Max Weber che la forza legittima costituisce il filo conduttore che corre attraverso l'azione del sistema politico, offrendogli una speciale importanza e coerenza in quanto sistema². Solo le autorità politiche godono di un qualche diritto generalmente accettato di utilizzare la coercizione e di richiedere l'obbedienza sulla base di essa in un determinato ambito territoriale.

Dunque, le domande che entrano nel sistema politico sono tutte in relazione alla coercizione fisica legittima, sia che richiedano la guerra sia che richiedano l'appropriazione di proprietà immobiliari per fini ricreativi. Le politiche del sistema politico sono anch'esse in relazione alla coercizione legittima, per quanto remota possa apparire la relazione. I servizi ricreativi pubblici sono di norma finanziati attraverso la tassazione ed ogni violazione dei regolamenti che li governano assume la forma di un attacco alla legge. Quando parliamo di sistema politico, vi includiamo tutte quelle interazioni che riguardano l'uso di coercizione fisica legittima. Il sistema politico non include solo istituzioni politiche come i corpi legislativi, i tribunali e gli enti amministrativi, ma tutte le strutture nel loro aspetto politico. Tra di esse vi sono strutture tradizionali come i legami parentali ed i gruppi di casta, fenomeni anomici come le sommosse e organizzazioni come i partiti, i gruppi di pressione ed i mezzi di comunicazione.

Non stiamo, dunque, affermando che il sistema politico ha a che vedere solo con la forza, la violenza e la coercizione, ma, piuttosto, che il suo rapporto particolare con la coercizione ne è la qualità distintiva. Le élite politiche ed i cittadini sono di norma coinvolti in obiettivi quali l'espansione e la sicurezza nazionale, il benessere sociale, la partecipazione politica e così via. Il sistema politico non è il solo

for *Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1965, pp. 50 ss.; H. Lasswell e A. Kaplan, *Power and Society*, New Haven, Yale University Press, 1950, trad. it. *Potere e società*, Milano, Einaudi, 1968; R.A. Dahl, *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1963, pp. 5 ss., trad. it. *Introduzione alla Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino, 1967.

² Si veda M. Weber, *Politics as a Vocation*, in *From Max Weber: Essays in Sociology*, a cura di H.H. Gerth e C. Wright Mills, New York, Oxford University Press, 1946, pp. 77-78, ed. orig. *Politik als Beruf*, in *Gesammelte politischen Schriften*, München, Drei Masken, 1921, trad. it. *La politica come professione*, in *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, Einaudi, 1971.

sistema che produce norme e le mette in atto, ma le sue norme e la loro applicazione possono essere sostenute dal ricorso alla coercizione.

Vi sono società nelle quali il potere accettato di ricorrere alla coercizione fisica è largamente diffuso: condiviso a livello di clan, di gruppo familiare, religioso o altro, oppure rivendicato privatamente, come nella faida e nel duello. Ma anche queste società sono sistemi politici, ed esse sono ancora comparabili con quelle entità politiche nelle quali vi è qualcosa che si avvicina al monopolio della coercizione fisica legittima. In ogni sistema politico, tuttavia, quando esiste disaccordo circa le circostanze del ricorso alla coercizione o la natura delle autorità legittimate a ricorrervi, si può assumere l'esistenza di una sfida al regime e di un conflitto politico potenzialmente serio.

1.2. Sistemi e ambienti

Se ciò che abbiamo detto definisce la metà «politica» del nostro concetto, cosa intendiamo per «sistema»? Un sistema implica una qualche interdipendenza delle parti e qualche tipo di confini tra di esso ed il suo ambiente. Per interdipendenza intendiamo che quando le proprietà di una componente del sistema cambiano, ciò ha effetto su tutte le altre componenti e sul sistema complessivo. Così, se le guarnizioni di una autovettura si consumano, il motore brucia olio, il funzionamento di altri elementi del sistema si deteriora e la potenza della vettura diminuisce. Come altro esempio si considerino quei periodi nella crescita di un organismo in cui alcuni cambiamenti nel sistema endocrino influenzano l'intero modello di crescita, il funzionamento di tutte le parti ed il comportamento generale dell'organismo. Nei sistemi politici, l'emergere dei partiti politici o dei mezzi di comunicazione di massa modifica il rendimento di tutte le altre strutture del sistema (per quanto in diverso grado) ed ha effetto sulle capacità interne ed esterne di esso. In altre parole, quando una variabile nel sistema si modifica in quantità o qualità, le altre possono essere soggette a tensioni e trasformarsi. Il sistema allora cambia il proprio modello di funzionamento, oppure la componente sregolata è disciplinata da meccanismi di regolazione.

CAMBIA-
TO DEL FUN-
ZIONAMENTO
—
MECCANISMI
DI REGOLAZIONE

Un secondo aspetto del concetto di sistema è la nozione di confine e di ambiente. Un sistema inizia in qualche punto e termina in un altro. Considerando un organismo o una vettura è facile individuare i confini e specificare le interazioni tra esso ed il suo ambiente. Trattando di sistemi sociali, dei quali i sistemi politici sono una classe, il problema dei confini si presenta più complesso. I sistemi sociali non sono costituiti da individui, ma da ruoli. Una famiglia, per esempio, consiste dei ruoli di madre e padre, moglie e marito, figli. Ma la famiglia rappresenta per i suoi membri solo un insieme di ruoli interagenti. Ogni suo membro ha anche altri ruoli al di fuori della famiglia: nella scuola, sul posto di lavoro, nella comunità religiosa. Nello stesso senso, un sistema politico è costituito dai ruoli interagenti di soggetti o elettori con legislatori, burocrati e giudici. Quando gli individui si trovano esposti alla comunicazione politica, formano gruppi di interesse politico, votano o pagano le tasse, essi si muovono da ruoli non politici a ruoli politici; si potrebbe dire che entrano ed escono dal sistema politico.

Tutti i sistemi politici interagiscono con il loro ambiente interno o internazionale. Essi influenzano e sono influenzati dalle loro economie, dai loro ambienti e risorse naturali, dai loro sistemi di istruzione e di tecnologia e da quelli etnici e culturali. Di conseguenza, essi penetrano le loro società in modi e misura diversi. I sistemi politici comunisti, come quello dell'Unione Sovietica, controllano e dirigono direttamente la maggior parte dell'economia, mentre altri esercitano un controllo inferiore sulla vita economica. Anche nei sistemi caratterizzati da una limitata penetrazione politica, i confini fluttuano. Essi sono normalmente molto più ampi in periodi bellici, quando un gran numero di individui sono reclutati nel servizio militare, le imprese economiche sono soggette a strette regolamentazioni e sono in vigore misure di sicurezza interna. Allo stesso modo, i sistemi politici e le loro società interagiscono con il loro ambiente internazionale, impegnandosi nel commercio, nella diplomazia e nella guerra, nella comunicazione e nello scambio culturale con altri sistemi politici e organismi internazionali.

I sistemi politici sono i mezzi attraverso i quali le socie-

tà coscientemente formulano e perseguono beni collettivi nel loro ambiente interno ed esterno. In misura maggiore o minore, i sistemi politici adottano e cercano di mettere in atto politiche destinate ad estrarre risorse da questi ambienti, distribuiscono benefici a gruppi interni e paesi stranieri, regolano i comportamenti interni ed assicurano la difesa dalle minacce esterne. Da un altro punto di vista, i sistemi politici sono essi stessi plasmati dall'ambiente in cui vivono. I problemi che si pongono ai cittadini ed ai leader di una società, le risorse disponibili per affrontarli, le capacità ed i valori che danno forma alle credenze ed alle azioni collettive sono tutti influenzati dall'ambiente interno ed esterno.

La tabella 1 mostra alcune delle caratteristiche degli ambienti interni ed esterni di 24 sistemi politici contemporanei. Questi 24 sistemi sono stati scelti perché rappresentano livelli diversi di sviluppo economico, diverse aree geografiche e culture, nonché diverse ideologie e combinazioni politiche: lo stesso gruppo di paesi sarà utilizzato a fini illustrativi per tutto il libro. Abbiamo elencato questi paesi sulla base della dimensione del loro prodotto nazionale lordo pro-capite nel 1973. Questa variabile è importante in quanto è normalmente associata con altre caratteristiche della società. Società con bassi redditi pro-capite hanno generalmente la maggioranza della popolazione occupata nel settore agricolo o estrattivo. Sono anche spesso caratterizzate da bassi livelli di alfabetizzazione, istruzione, nutrizione e salute. Di conseguenza, i leader politici di queste società in genere desiderano soprattutto migliorare le condizioni di vita dei loro cittadini e si trovano di fronte una moltitudine di domande dirette a tale fine. Le economie preindustriali devono affrontare seri problemi di fluttuazione della domanda mondiale di materie prime, problemi di accumulazione di capitali da investire nell'industria e difficoltà nello sviluppare le qualità e l'efficienza dei loro cittadini.

Le società più ricche, come gli Stati Uniti, i paesi dell'Europa occidentale, l'Unione Sovietica ed il Giappone, hanno di fronte problemi molto diversi: controllare l'inquinamento e conservare le risorse naturali; mantenere ed aumentare i tassi di crescita; trattare i problemi della disoccupazione e dell'inflazione. Esse hanno molte più risorse eco-

Nota: Questi segmenti politici sono stati scelti sulla base del loro interesse oggettivo e della loro natura illustrativa. Essi non rappresentano in alcun senso un campione rappresentativo dei paesi del mondo contemporaneo e non dovrebbero essere considerati come casi per la verifica di teorie comparate.

^a World Bank, *World Bank Atlas*, Washington, D.C., 1975, p. 3.

^b C.L. Taylor e M.C. Hudson, *World Handbook of Political and Social Indicators*, New Haven, Yale University Press, 1972, pp. 232-234.

^c *Ibidem*, pp. 271-274, sulla base del sovietico *Atlas Narodov Mira*. Abbiamo preso i valori numerici di frazionalizzazione e abbiamo riclassificato i paesi sulla base delle seguenti soglie: molto bassa (0-0,20); bassa (0,21-0,40); considerevole (0,41-0,60); alta (0,61-0,80); molto alta (più di 0,80). Va sottolineato che questo indice non comprende le divisioni religiose, né considera la salienza di quelle etniche.

Sistema politico		Ambiente economico interno		Ambienti socioculturali interni		Ambiente internazionale	
		PNL pro capite 1973 ^a	% di alfabeti 1965 ^b	frazionalizzazione etno-linguistica 1965 ^c		principali minacce, preoccupazioni e coinvolgimenti	
USA	6.200	99	considererevole	Corsa armamenti/Petrolio	Neutrale	Neutrale	Neutrale
Svezia	6.100	100	molto bassa	Relazioni con Usa	Neutrale	Relazioni con Cina/Petrolio	Neutrale
Canada	5.450	99	alta	Relazioni con Usa	Neutrale	Relazioni con Cina/Petrolio	Neutrale
Germania Federale	5.320	99	molto bassa	Ecc/Petrolio/Germania Est	Ecc/Petrolio	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Francia	4.540	99	bassa	Ecc/Petrolio	Ecc/Petrolio	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Giappone	3.630	98	molto bassa	Relazioni con Cina/Petrolio	Neutrale	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Austria	3.510	98	molto bassa	Neutrale	Neutrale	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Gran Bretagna	3.060	99	bassa	Ecc	Ecc	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Israele	3.010	90	bassa	Minaccia guerra con Paesi Arabi	Minaccia guerra con Paesi Arabi	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Cecoslovacchia	2.870	99	considererevole	Relazioni con Urss	Ecc/Petrolio	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Italia	2.450	92	molto bassa	Ecc/Petrolio	Ecc/Petrolio	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
URSS	2.030	99	alta	Corsa armamenti/Cina	Ecc/Petrolio	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Spagna	1.710	87	considererevole	Relazioni con Urss	Ecc/Petrolio	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Bulgaria	1.590	85	bassa	Relazioni con Urss	Ecc/Petrolio	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Jugoslavia	1.010	77	alta	Relazioni con Urss	Ecc/Petrolio	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Messico	890	65	bassa	Relazioni con Usa	Ecc/Petrolio	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Brasile	760	61	molto bassa	Relazioni con Usa/Espostazioni	Ecc/Petrolio	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Perù	520	61	alta	Relazioni con Usa/Espostazioni	Ecc/Petrolio	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Cina	270	50	molto bassa	Relazioni con Urss	Ecc/Petrolio	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Egitto	250	30	molto bassa	Relazioni con Urss	Ecc/Petrolio	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Nigeria	210	33	molto alta	Relazioni con Urss	Ecc/Petrolio	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Kenia	170	23	molto alta	Relazioni con Urss	Ecc/Petrolio	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
Tanzania	130	18	molto alta	Relazioni con Urss	Ecc/Petrolio	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio
India	120	28	molto alta	Relazioni con Urss	Ecc/Petrolio	Relazioni con Cina/Petrolio	Ecc/Petrolio

nomiche e sociali per fronteggiare questi problemi. A causa di queste condizioni ambientali così diverse, continueremo ad elencare questi sistemi politici sulla base del loro reddito pro-capite per tutto il libro.

La tabella 1 suggerisce anche alcuni altri fattori ambientali rilevanti per la politica di questi sistemi. Uno è il modello di divisione etnica e linguistica che emerge dal sistema culturale della società. Come mostreremo in seguito guardando il processo politico più in profondità, tali divisioni hanno implicazioni importanti per le questioni politiche e per il tipo di sistema partitico e di coalizioni che si formano in queste società, così come per il livello ed il tipo di conflitto politico. L'ultima colonna elenca alcune delle caratteristiche salienti dell'ambiente internazionale. I paesi del Medio Oriente sono prevalentemente coinvolti nel conflitto tra Israele ed i palestinesi e nelle ramificazioni internazionali di quel conflitto. I paesi dell'Europa dell'Est sono dominati dall'Unione Sovietica ed i loro sistemi politici sono direttamente influenzati dalle scelte sovietiche, come è stato evidenziato nella forma più drammatica dall'invasione della Cecoslovacchia del 1968. Il Canada e l'America Latina sono enormemente influenzati da ogni azione degli Stati Uniti, soprattutto in campo economico. Gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica sono coinvolti nella corsa agli armamenti. Quest'ultima è anche interessata ai rapporti con la Cina, i suoi obiettivi e la sua stabilità. L'Europa occidentale ha a che fare con i vantaggi, ma anche con le possibili minacce all'identità culturale che sono poste dall'integrazione nella Comunità Europea, e molti dei paesi industriali sono preoccupati e colpiti dalla loro dipendenza dal petrolio arabo. I paesi più poveri sono fortemente dipendenti dai prezzi internazionali delle materie prime e spesso le loro esportazioni sono concentrate in pochi tipi di colture (si veda il capitolo dodicesimo). Una prospettiva centrata sul sistema politico dirige la nostra attenzione a queste caratteristiche ambientali ed alle loro implicazioni per la politica.

2. Immissioni ed emissioni

La teoria sistemica di solito divide le interazioni tra un sistema ed il suo ambiente in tre fasi: immissione (*input*), conversione ed emissione (*output*). Ogni insieme di parti in-

teragenti – cioè ogni sistema – che è influenzato da fattori nel suo ambiente e che cerca di influenzarli può essere visto in questa prospettiva. Gli *inputs* e gli *outputs* sono transazioni tra il sistema ed il suo ambiente; i processi di conversione, invece, sono interni al sistema. Quando parliamo delle fonti di *input* – il loro numero, contenuto ed intensità e come entrano nel sistema politico – e degli *outputs* – il loro numero e contenuto e come lasciano il sistema politico ed influenzano altri sistemi sociali – stiamo di fatto parlando dei confini del sistema politico.

La figura 1 mostra una sintesi schematica del processo politico dal punto di vista sistemico. Immissioni di domanda e sostegno penetrano nel sistema politico dall'ambiente. For- se l'inflazione ha ridotto il reddito reale di alcuni gruppi della popolazione. Quando tale mutamento economico è convertito in domande di politiche specifiche o di cambiamento di personale politico, avviene una interazione tra l'economia e la politica. La situazione economica causa certi atteggiamenti di reazione che sono convertiti in domande avanzate a leader sindacali o ad altro personale capace di esercitare pressioni. A loro volta, questi leader premono per specifiche iniziative legislative o governative. In qualche punto di questo processo il confine tra un sistema e l'altro è attraversato. Dall'altra parte del sistema politico, queste domande si trasformano in *outputs* politici sotto forma di tassazione, trasferimenti sociali o controlli dei prezzi e dei salari. Questi *outputs* possono determinare dei cambiamenti nell'ambiente, che chiameremo *outcomes* (esiti), i quali, a loro volta, possono influenzare il sistema politico, come quando un efficace controllo dei prezzi blocca l'inflazione riducendo le domande per una azione in tal senso. Questo processo è soprannominato «retroazione» (*feedback*).³

David Easton, il primo ad analizzare la politica in termini sistemici espliciti, distingue due tipi di *inputs* nel sistema politico: domande e sostegni.⁴ Vediamo alcuni tipi di do-

³ Si veda il capitolo dodicesimo per una discussione più completa di *outputs*, *outcomes* e *feedbacks*.

⁴ D. Easton, *An Approach to the Analysis of Political Systems*, in «World Politics», 9 (1957), pp. 383-400; per un'elaborazione più estesa si veda, dello stesso autore, *A System Analysis of Political Life*, New York, John Wiley, 1965.

tipi di domande in varia combinazione, forma e grado di intensità.

Un secondo tipo di *input* è il sostegno:

L'*input* di domande non è sufficiente a mantenere in funzione un sistema politico. Queste sono solo la materia prima, della quale i prodotti finiti chiamati decisioni sono manufatti. Per far funzionare un sistema politico deve anche esservi immessa dell'energia nella forma di azioni o orientamenti che appoggino o si oppongono al sistema, alle domande che in esso emergono ed alle decisioni che ne scaturiscono⁵.

Possiamo distinguere due classi principali di sostegni. La prima è costituita dai sostegni-risorsa-politica; gli *inputs* degli sforzi di partecipazione tesi a sostenere leader e gruppi che sono impegnati nella formazione delle politiche o che cercano di guadagnare accesso alle cariche politiche. Il voto, la partecipazione alla campagna elettorale e il sostegno militante ad una certa fazione politica costituiscono altrettanti esempi di questo tipo di sostegno. Questi sostegni sono spesso legati a domande di politiche specifiche, ma questo non è necessariamente il caso; per esempio, un cittadino può votare per un partito per motivi affettivi, per i suoi simboli o per un senso di dovere. Un altro esempio è quello dei contadini che offrono aiuto e sostegno a gruppi guerriglieri per timore o per rapporti parentali o di villaggio, piuttosto che per insoddisfazione verso il governo.

La seconda classe principale di sostegni può essere etichettata con il nome di sostegni-sudditi o di acquiescenza: l'offerta di denaro e servizi in risposta a richieste dotate di autorità da parte del sistema politico legittimo. Esempi di questa classe sono: a) sostegno materiale, come il pagamento delle tasse o di altri tributi o l'offerta di servizi, come la partecipazione a lavori di pubblica utilità, alle giurie dei tribunali o al servizio militare; b) obbedienza alle leggi e ai regolamenti e c) l'attenzione prestata alle comunicazioni governative e le manifestazioni di rispetto e deferenza all'indirizzo delle autorità, dei simboli e dei cerimoniali. In generale, le domande ed i sostegni-risorsa-politica influenzano le politiche adottate nel sistema, mentre i sostegni-sudditi

⁵ D. Easton, *An Approach to the Analysis of Political Systems*, cit., p. 390.

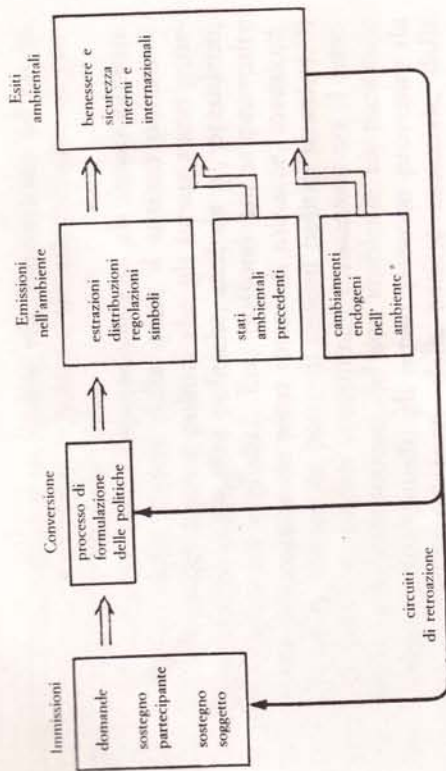


FIG. 1. Una prospettiva sistemica sul processo politico.

* Cambiamenti non determinati dalle azioni del sistema politico stesso.

mande rivolte al sistema politico: a) domande per la distribuzione di beni e servizi, come le domande per il salario minimo e la riduzione delle ore lavorative, per le opportunità di istruzione, per strade e trasporti; b) domande di regolamentazione del comportamento, quali provvedimenti per la sicurezza pubblica, controlli dei mercati e norme riguardanti il matrimonio e la salute; c) domande di maggiore o minore tassazione o per altre forme di estrazione di risorse; d) domande per la comunicazione di informazioni, come le domande per l'affermazione di norme, per la comunicazione degli intenti politici delle élite o per la manifestazione della regalità e del potere del sistema politico in periodi di minaccia o in occasioni cerimoniali; e) domande di partecipazione nel processo politico o di maggiore equità di rappresentanza tra gruppi sociali, cioè domande per il diritto di votare, di occupare una carica, di presentare istanze al governo o di organizzare associazioni politiche; e f) domande di maggiore stabilità ed ordine, per una diminuzione della violenza e del conflitto nella società, o, alternativamente, per un adattamento ed una risposta più positiva a nuovi valori, sfide e opportunità. Un sistema politico può dover affrontare questi

mettono a disposizione le risorse che permettono ad un sistema politico di estrarre, regolare e distribuire, cioè di portare avanti i suoi obiettivi.

Non vogliamo dare l'impressione che gli *inputs* provengano soltanto dalla società della quale il sistema politico è parte. È tipico dei sistemi politici che gli *inputs* siano generati internamente dalle élite politiche, cioè da re, presidenti, ministri, legislatori e giudici. Essi possono anche provenire dal sistema internazionale sotto forma di minacce, invasioni, controlli ed assistenza da parte di sistemi politici stranieri. Il flusso di *inputs* e *outputs* comprende transazioni tra il sistema politico e le componenti del suo ambiente sia nazionale che internazionale. Quindi, gli *inputs* possono provenire da ciascuna di queste tre fonti: dalla società nazionale, dalle élite politiche e dall'ambiente internazionale.

Quanto agli *outputs*, possiamo parlare di quattro classi di transazioni iniziate dal sistema politico. In genere esse corrispondono strettamente ai sostegni di acquiescenza che abbiamo elencati e possono essere o no una risposta a domande specifiche. Le classi di *outputs* sono: *a*) estrazioni, che possono prendere la forma di tributi, bottino, tasse o servizi personali; *b*) regolazioni del comportamento che possono assumere una molteplicità di forme; *c*) distribuzione di beni, servizi, opportunità, onori, status e simili, e *d*) *outputs* simbolici, comprendenti affermazioni di valore, sfoggio di simboli politici e dichiarazioni di linee politiche e di intenti. Questi *outputs* possono raggiungere o meno i desiderati *outcomes* interni ed internazionali. Dall'undicesimo al tredicesimo capitolo discuteremo alcune di queste relazioni tra *outputs* e *outcomes* e le strategie di conseguimento e la valutazione di cosa è stato conseguito.

3. Struttura e cultura

I termini struttura e cultura sono anch'essi di importanza fondamentale nel nostro schema analitico. Per struttura di un sistema politico intendiamo le attività che compongono il sistema politico – attività che hanno una certa regolarità di comportamento, scopo e aspettativa. Così, in un tribunale si può parlare di interazioni tra il giudice, la giuria, gli avvocati

ti dell'accusa e della difesa, i testimoni, l'accusato ed il querelante. Naturalmente, non tutte le attività di queste persone sono politiche; ognuno ha molteplici altre sfere di attività. Un giudice può anche giocare il ruolo di padre, di diacono o di membro di una loggia massonica. Quando quel giudice sta svolgendo attività giudiziarie regolarizzate, diciamo che sta agendo nel suo ruolo di giudice. Tutti i sistemi sociali, inclusi i sistemi politici, sono costituiti da ruoli. I membri individuali di una società normalmente occupano ruoli in molti sistemi sociali oltre quello politico – come ad esempio nella famiglia, nelle aziende commerciali, nelle comunità religiose e nei circoli sociali.

Una delle unità fondamentali dei sistemi politici è, dunque, il ruolo politico. Un insieme di ruoli è una struttura. Così l'ufficio di giudice è un ruolo, un tribunale è una struttura di ruoli. La ragione perché usiamo i termini *ruolo* e *struttura* piuttosto che *ufficio* e *istituzione* è che desideriamo porre l'accento sul comportamento effettivo degli individui che prendono parte alla politica e sul reale funzionamento delle istituzioni politiche. Sia *ufficio* che *istituzione* possono entrambi alludere a norme formali, quali quelle che si presunono regolino il comportamento dei giudici e delle giurie, o a qualche modello ideale di comportamento al quale desidereremo che essi aspirassero. *Ruolo* e *struttura* alludono al comportamento osservabile degli individui. Le norme legali e le norme ideali possono influenzare quel comportamento, ma raramente lo descrivono in modo completo.

Iniziando dal concetto di ruolo come una delle unità fondamentali del sistema politico, possiamo parlare di un sottosistema (per esempio un organo legislativo) come costituito da ruoli collegati e interagenti, e del sistema politico come di un insieme di sottosistemi interagenti (per esempio organi legislativi, elettori, gruppi di pressione e tribunali). Nel capitolo terzo discuteremo in maggior dettaglio i concetti di ruolo e struttura ed analizzeremo alcune delle loro proprietà tipiche, nonché alcune delle dinamiche che danno loro forma. Nei capitoli successivi dovremo prendere in considerazione molti tipi di strutture: elettorali, gruppi di interesse, partiti competitivi, corporativi e gerarchici, agenzie burocratiche, assemblee legislative, esecutivi monarchici, presidenziali, di gabinetto, militari e di tipo politburo.

UFFICIO

RUOLO
(osservabile)

ISTITUZIONE

STRUTTURA
(osservabile)

FINO A QUI

Un altro concetto fondamentale che ricorre in questo libro è quello di cultura politica. Noi tutti sappiamo che ogni individuo è più complesso di quello che appare in superficie. Nello stesso senso, un sistema politico è più complesso di ciò che può essere chiaramente manifesto in un dato periodo di tempo. Ad esempio, l'Italia durante il fascismo sembrava un sistema politico formidabile e potente. Represse l'opposizione, tenne imponenti parate di massa e sconfisse gli etiopi. Poi, però, ebbe grandi difficoltà a tenere testa ai greci e cominciò a crollare in Africa, quando intere divisioni dell'esercito si ritirarono e si arresero senza opporre molta resistenza. Un semplice studio basato sull'osservazione della politica italiana di quel periodo non ci avrebbe aiutati a predire la capacità del sistema politico italiano di portare avanti la sua politica. Se avessimo saputo di più sull'umore e gli atteggiamenti della popolazione italiana, di più sul morale e sull'impegno dei soldati, di più sulla fermezza dei suoi ufficiali e sulla capacità delle sue élite politiche di prendere decisioni, avremmo potuto predire la vitalità del suo sistema politico di fronte a pressioni e resistenze inusuali.

Per studiare qualsiasi sistema politico, quindi, dobbiamo conoscere non soltanto il suo effettivo rendimento politico in un dato periodo di tempo, ma anche le sue inclinazioni latenti. Con il termine *cultura politica* indichiamo queste inclinazioni o questa dimensione psicologica del sistema politico. Essa consiste di atteggiamenti, credenze, valori e capacità che sono prevalenti in un'intera popolazione. I gruppi regionali e etnici o le classi sociali che compongono la popolazione di un sistema politico possono avere speciali inclinazioni e tendenze. Chiamiamo queste speciali inclinazioni rilevabili in gruppi particolari *subculture*. Allo stesso modo, vi possono essere tradizioni ed atteggiamenti che caratterizzano diversi ruoli, strutture e sottosistemi del sistema politico. Così, ad esempio, gli ufficiali francesi possono avere una speciale cultura che li differenzia dagli uomini politici francesi per quanto riguarda le politiche preferite, il loro sostegno al regime ed il loro atteggiamento riguardo alle appropriate forme di partecipazione alla politica. Nel capitolo seguente discuteremo in modo più approfondito i diversi aspetti della cultura politica.

4. Livelli di funzionamento: sistema, processo, politiche

Dopo aver introdotto i fondamentali blocchi concettuali costitutivi della nostra analisi – sistema e ambiente, *inputs* e *outputs*, struttura e cultura – dobbiamo volgerci all'esame delle funzioni dei sistemi politici. Il funzionamento di ogni sistema può essere visto a tre diversi livelli che possiamo chiamare livello di sistema, livello dei processi e livello delle politiche. Le principali sezioni di questo libro sono organizzate in riferimento a questi diversi livelli. Per quanto dal punto di vista espositivo sia necessario seguire un ordine di discussione, dobbiamo sottolineare che si tratta di livelli o prospettive, non di fasi sequenziali. Dato che i tre livelli operano dunque simultaneamente, per illustrarli graficamente dovremmo fare ricorso a dei lucidi sovrapposti.

4.1. Il livello sistemico

A livello sistemico vanno collocate le funzioni di mantenimento e adattamento del sistema. Perché un'automobile funzioni bene, le sue parti devono essere lubrificate, riparate e sostituite. Le nuove parti devono, a loro volta, essere rodate. In un sistema politico, coloro che occupano vari ruoli (diplomatici, militari, burocrati) devono essere *reclutati* in questi nuovi ruoli ed imparare a svolgerli. Come le circostanze cambiano, nuovi ruoli vengono creati e vecchi ruoli modificati. Allo stesso modo, gli atteggiamenti della cultura politica di una società devono essere plasmati, sostenuti o modificati: questo processo è chiamato *socializzazione*. Inoltre, sia la formazione di determinati atteggiamenti che la continuità dei comportamenti dipendono dalla *comunicazione* di informazioni tra gli individui. La vita politica è una forma di comportamento sociale e tutte le attività sociali dipendono dalla comunicazione. Dal quarto al sesto capitolo discuteremo approfonditamente queste funzioni sistemiche.

4.2. Il livello processuale

Il secondo livello del sistema politico è quello dei processi. *Inputs* di domande e sostegni sono convertiti in *out-*

puts di politiche dotate di autorità da un processo di conversione. A fini analitici possiamo concepire tale processo come costituito da quattro funzioni. La prima è quella di *articolazione degli interessi*. Gruppi di interesse ed individui avanzano domande dirette a favorire la continuazione o il cambiamento di certe politiche. Tali domande sono sovente legate a promesse di sostegno politico, quando i gruppi offrono il loro sostegno e le loro risorse economiche in cambio delle politiche desiderate. Per esempio, un sindacato può accettare di lavorare a favore di un partito che adotta le sue posizioni sulla questione della piena occupazione.

La seconda funzione è quella di *aggregazione degli interessi*. In questa fase, le numerose domande espresse nella articolazione degli interessi sono aggregate in un numero più limitato di principali alternative politiche. Queste alternative divergono le «principali» in quanto considerevoli risorse politiche – voti, denaro, attenzione dei media, forza militare – sono mobilitate a loro sostegno. A questo punto appaiono i principali attori politici in opposizione, definiti dalla rispettiva mobilitazione di risorse, ed entrano in una situazione di negoziazione, congiungendo le loro forze per formare coalizioni politiche. I partiti competitivi possono cercare di mobilitare risorse elettorali a sostegno delle loro proposte politiche; partiti non competitivi cercano di organizzare il sostegno di potenti sottogruppi; le organizzazioni militari possono cercare l'appoggio dei comandi regionali.

La terza funzione è quella di formazione delle politiche pubbliche (*policy making*). Ciascun sistema politico ha una «costituzione», un insieme di regole vigenti che definiscono i siti del potere politico e la natura delle risorse necessarie ad una coalizione per definire politiche dotate di autorità. Queste regole costituzionali formali o informali possono indicare il voto maggioritario di un corpo legislativo e la firma del Presidente come aspetti necessari del *policy making*, come è il caso degli Stati Uniti; possono richiedere una maggioranza del Politburo o dei suoi membri più influenti, come nell'Unione Sovietica; oppure possono implicare solo la decisione di un consiglio militare o di un leader supremo. Nella fase di formazione delle politiche, gli obiettivi dotati di autorità del sistema politico sono definiti sulla base di queste regole.

Lo stadio finale del processo di conversione è quello di *attuazione delle politiche*⁶. È importante che il Parlamento voti a favore di più tasse o che il dittatore decreti la divisione delle terre o l'allargamento dell'esercito. Ma queste decisioni politiche devono essere messe in atto, normalmente attraverso strutture burocratiche, per quanto anche altre strutture come i partiti, i gruppi di interesse o i tribunali possano essere coinvolte. I programmi formulati devono poi essere combinati con le risorse di sostegno-suddito estratte dalla cittadinanza (come ad esempio le tasse). Dal settimo al decimo capitolo approfondiremo le quattro funzioni di conversione.

4.3. Il livello delle politiche pubbliche

L'ultimo livello di analisi è quello del rendimento delle politiche pubbliche, o più semplicemente delle politiche pubbliche⁷. A questo livello focalizziamo l'attenzione sul comportamento del sistema politico complessivo nelle sue relazioni con altri sistemi sociali e l'ambiente. Come abbiamo già sottolineato, gli *outputs* delle politiche messe in atto possono implicare estrazione di risorse, distribuzione di beni e servizi, regolamentazione di comportamenti o comunicazione di simboli ed informazioni. Nel capitolo undicesimo discuteremo e compareremo gli *outputs* di diversi sistemi politici. Ma il livello di analisi delle politiche pubbliche implica non solo un'attenzione specifica agli *outputs* in se stessi, ma altresì una prospettiva che fa di queste la chiave di lettura di ogni fase del processo di conversione. Molte strutture politiche, per esempio, hanno una forte specializzazione rispetto alle politiche pubbliche; è possibile anche analizzare le coalizioni politiche nei termini appunto delle loro prefe-

⁶ Nella prima edizione di questo libro avevamo discusso sei funzioni di conversione. Qui abbiamo mantenuto lo stesso schema di fondo, ma per semplicità abbiamo combinato le funzioni, allora distinte, di applicazione delle politiche e di amministrazione giudiziale di esse in una singola funzione di attuazione. Inoltre, abbiamo anche ritenuto che la funzione di comunicazione sia da considerare più correttamente come una funzione sistemica.

⁷ In questa edizione vogliamo andare al di là dell'analisi delle «capacità» condotta nella prima edizione, separando gli *outputs* dagli *outcomes* – cioè le emissioni degli esiti – ed includendo un approccio teso alla valutazione del rendimento del sistema politico.

renze e caratterizzazioni rispetto alle politiche pubbliche. In realtà, qualora non si adottasse la doppia prospettiva – quella processuale e quella delle concrete politiche – ad ogni parte della nostra analisi, finiremmo per trascurare gran parte di ciò che effettivamente riguarda la politica.

È necessario sottolineare ancora una volta che il livello delle politiche riguarda anche gli *outcomes*, cioè gli effetti e le conseguenze degli *outputs*. Come mostreremo nei capitoli dodicesimo e tredicesimo vi è molta strada da percorrere per passare dall'adozione o anche dalla messa in atto di politiche destinate a migliorare la situazione economica o a ridurre le differenze di reddito all'effettivo raggiungimento di questi obiettivi. Gli *outputs* del sistema politico interagiscono con le condizioni preesistenti dell'ambiente e con altri eventi che intervengono simultaneamente al suo interno. Un aumento delle spese per l'istruzione, per esempio, può essere annullato dall'inefficienza o corruzione burocratica; l'effetto delle aumentate spese può risultare marginale se la popolazione è per la maggior parte analfabeta; un rapido aumento della popolazione può far sì che la spesa pro-capite venga, di fatto, a ridursi.

Lo studio delle politiche pubbliche sarà anche interessato agli effetti di *feedback* grazie ai quali sforzi più o meno efficaci per modificare l'ambiente hanno conseguenze su un nuovo insieme di *inputs* politici. Per esempio, nel caso precedente, qualora la spesa pubblica per studente si riduca, gruppi di genitori possono articolare nuove domande a favore di ulteriori aumenti di spesa del bilancio dell'istruzione. Tali effetti di retroazione inviano di continuo attraverso il processo di conversione nuove ondate di interazioni tra domande e sostegni. Essi possono anche avere effetti a livello sistemico, in quanto nuovi atteggiamenti politici e nuove opinioni positive o negative del regime stesso si vengono formando e nuovi leader emergono per dare forma e risposta a questi atteggiamenti.

4.4. Interazioni tra i tre livelli

Questi spunti ci richiamano la prospettiva dalla quale abbiamo iniziato la discussione dei tre livelli: la necessità di

concepire il sistema politico come un sistema. Nei capitoli e nelle parti di questo lavoro, potremo discutere di fenomeni individuali o di strutture e funzioni specifiche, ma queste dovranno sempre essere considerati come elementi che interagiscono simultaneamente. Di fatto, la stabilità del sistema stesso dipende da un equilibrio dinamico tra i tre livelli. Se le stesse strutture (come i partiti, gli organi legislativi e le elezioni) svolgono le stesse funzioni (come l'aggregazione degli interessi e la formulazione delle politiche) nel tempo, tale sincronismo deve essere raggiunto tra i livelli sistemico, processuale e delle politiche. Se tale sincronismo viene a mancare emergono delle tensioni e nuove leadership possono essere reclutate. Questi leader possono utilizzare le strutture esistenti per crearne delle nuove – come Hitler che, una volta eletto, si liberò delle strutture democratiche – o possono dedicare i loro sforzi all'adattamento o alla ricostruzione del sistema – come Adenauer o De Gaulle. Anche élite già stabilizzate possono mutare i loro atteggiamenti e le loro capacità di svolgere determinati ruoli, come quando i militari intervengono direttamente in politica e prendono in mano il controllo delle funzioni di conversione. Per queste ragioni dovremo discutere le implicazioni di tutti i tre livelli funzionali per la dinamica del mutamento.

5. L'analisi comparata dei sistemi politici

L'approccio alla politica comparata qui presentato ci offre una base per l'analisi comparata. Senza addentrarci troppo approfonditamente nelle questioni filosofiche e metodologiche, vogliamo discutere le implicazioni e le possibilità di analisi comparata; in particolare i distinti elementi di descrizione e di formulazione di teorie.

5.1. Descrizione comparata

Non è compito facile descrivere e comparare sistemi di vita politica molto diversi tra loro per dimensioni, combinazioni formali, abitudini e politiche. Le difficoltà assomigliano allo stupore che spesso ha sopraffatto gli esploratori alla