

una pressione coercitiva minore. Tale sperimentazione, che nel lungo periodo è destinata al successo, appare pericolosa nell'attuale vulnerabile situazione, nella quale, finché non si è sicuri dei pregi dei nuovi mezzi di controllo sociale, si esita naturalmente a mettere a repentaglio ciò che rimane dei vecchi. L'innovazione sembra, nondimeno, assolutamente indispensabile. E deve trattarsi d'una innovazione accurata, che, del resto, è la sola risposta possibile al dilemma dell'Europa.

Le nazioni d'Europa dovrebbero nello stesso tempo cercare di dare un nuovo orientamento alla crescita economica. Esse hanno un bisogno enorme di mantenere la crescita per impedire la disoccupazione e l'espansione dei conflitti sociali, ma non possono conservare il tipo di crescita degli anni precedenti che ha comportato sconvolgimenti sempre più costosi e può ritenersi una delle principali cause dell'inflazione. Non è impossibile tornare a porre l'accento sulla qualità, sulle comodità collettive, su una più attenta distribuzione dello spazio. Per affrontare il futuro si può dare la priorità a nuovi obiettivi: la modernizzazione del processo scolastico; il miglioramento del processo decisionale comunitario e locale; la creazione di sistemi d'informazione più responsabili; trasformazione radicale delle condizioni di lavoro e ripristino della posizione del lavoro manuale; sviluppo dei programmi di difesa dei redditi; responsabilizzazione delle burocrazie pubbliche di fronte ai cittadini e di quelle private di fronte ai consumatori.

Nella storia e preparazione diverse delle differenti nazioni europee si può individuare un patrimonio prezioso ai fini di questi sforzi, perché insieme possiedono una riserva immensa di esperienza e d'ingegno. L'interdipendenza europea, d'altra parte, costringe le varie nazioni ad affrontare l'impossibile problema dell'unità. Quello dell'Europa unita è stato per lungo tempo il grande sogno che contribuì a mantenere la spinta al superamento delle forme di governo antiche che prevalevano nei sistemi statali nazionali. Ma i fautori dell'unificazione hanno esitato troppo davanti al nodo del potere, che le crisi attuali hanno ulteriormente rafforzato, dei principali stati, perché possano continuare a sperare di scioglierlo in un futuro vicino.

Ciononostante, non solo nell'interesse dell'Europa, ma anche per la possibilità di ciascun paese di superare il proprio angusto determinismo, resta indispensabile fare assegnamento su una capacità europea comune. E' ciò possibile, tenuto conto della pressione attuale? E' questa, forse, la questione più difficile. Ma, certamente, una mano potrà venire da una migliore valutazione, da parte delle altre due regioni della Trilaterale, della difficoltà del problema con cui si dibattono i loro partner europei e dalla loro disponibilità a contribuire a risolverlo.

Note

1. Quando gli si chiedeva cosa fare con un problema difficile un celebre uomo politico francese contemporaneo, noto per la sua abilità di usare il sistema, era solito riassumere questa pratica dicendo: "Lasciamo che si complichino ancora un po'".
2. Questa sembra essere una debolezza di fondo del modello di Lindblom in *The Intelligence of Democracy*: esso non presta la dovuta attenzione al tipo di strutturazione e regolamentazione del campo in cui si verificano gli aggiustamenti. Significativi "mutui aggiustamenti di parte" si verificano soltanto entro campi neutralizzati da un minimo di struttura e di regolamentazione. Il caos non farà che apportare caos. I sistemi di "mutuo aggiustamento di parte", al pari di ogni tipo di mercato, sono una costruzione mentale.
3. Si veda Alain Cottereau, "L'agglomération parisienne au début de siècle", *Sociologie du Travail*, 4, 1969, pp. 342-65.
4. In una certa misura la Svizzera potrebbe costituire un'interessante eccezione che testimonia durevolmente l'eccezionale forza del suo sistema di decentramento a livello locale delle decisioni.
5. E' molto difficile dimostrare la fondatezza di questa affermazione potendo ogni paese giudicare differenzialmente le diverse categorie d'un complessissimo universo sociale. Si può sostenere che le differenze di classe sono ancora più forti in Gran Bretagna e in Germania che non in Francia. Sembra, comunque, che le istituzioni e i sistemi organizzativi francesi continuino a basarsi, più di quelli britannici e tedeschi, su meccanismi gerarchici. In ogni caso, in uno dei settori chiave del cambiamento moderno, nelle università, l'abbattimento delle barriere sociali è stato più spettacolare in Francia e in Italia. Nel corso degli anni sessanta, in questi due paesi, l'afflusso di studenti è stato più elevato che non in Gran Bretagna e Germania ed ha coinciso con uno sfaldamento del controllo sociale.
6. Questa è sicuramente una delle ragioni del progredire dell'inflazione, che, nella stessa misura in cui ne è la causa, è la conseguenza della rottura della regolazione sociale tradizionale.
7. Si deve, naturalmente, aggiungere che in questi due paesi i benefici economici dei lavoratori salariati sono stati, in confronto, molto più alti; ma è inutile contrapporre le due serie di cause, che s'intrecciano e si consolidano a vicenda.
8. A utilizzare per primo questa formulazione è stato James Forrester.
9. Si può sostenere la loro erosione, ma ho, personalmente, la sensazione che trovino meno difensori perché nessuno li attacca ed ancor più perché c'è una tale accettazione generale che vengono dati per scontati.

4. Conclusioni: la vulnerabilità europea

Questa rassegna dei principali problemi riguardanti la governabilità dell'Europa occidentale risente forse di toni eccessivamente pessimistici. Mettendo a fuoco i problemi più intrattabili si è facilmente portati a dare troppa enfasi alle contraddizioni e a dare l'ingannevole impressione della possibilità di crolli imminenti.

Per offrire una conclusione più equilibrata, sarebbe meglio collocare queste analisi in una prospettiva più generale. I problemi delle società europee sono difficili da risolvere, ma non sono intrattabili, e le società europee, quale che sia la loro debolezza, possiedono ancora molte risorse che all'occorrenza si possono mobilitare. Nel corso dell'epoca contemporanea esse hanno già dimostrato una considerevole capacità di recupero ed un inatteso potere di adattamento, di aggiustamento e di inventiva. In questo stesso momento e in circostanze assai sfavorevoli riescono ancora a conservare la stabilità democratica. Durante l'ultimo ventennio hanno portato a termine una trasformazione così impressionante che pochi osservatori avrebbero osato sperare. Se non ci fossero limiti esterni, non ci sarebbe motivo di ritenere che non possano compiere la seconda trasformazione che oggi appare necessaria.

Essenzialmente, dunque, la condizione che ci dovrebbe interessare non è tanto l'intrattabilità dei problemi, né l'incapacità delle società europee di affrontare la minaccia; è piuttosto la vulnerabilità dell'Europa. Invero, tutte le nazioni europee devono sopravvivere alla stessa impossibile situazione: *devono realizzare una trasformazione di fondo del loro modello di governo e del loro modo di controllo sociale, facendo nello stesso tempo fronte a una crisi dall'interno ed a una crisi dall'esterno.*

Le nazioni d'Europa hanno capacità diverse ed alcune di esse sembrano avere a prima vista più possibilità di successo di altre. Ma nessuna possiede il margine e le risorse degli Stati Uniti, né la capacità collettiva d'azione del Giappone. Inoltre, esse sono talmente interdipendenti che, pur potendo molto aiutarsi ed emularsi a vicenda, in parte soggiacciono alla vulnerabilità dell'anello più debole della catena.

La crisi dall'interno, non v'è dubbio, ruota essenzialmente attorno all'instabilità economica e sociale. L'inflazione, con il ritmo che ha raggiunto, acutizza le tensioni che in passato aveva mitigato. I suoi effetti dirompenti minano alla base il vincolo sociale, a causa della perdita di fiducia e dell'impossibilità di organizzare in anticipo. Ma un'eccessiva deflazione costringerebbe a una riallocazione delle risorse

e/o porterebbe la disoccupazione a un livello inaccettabile. I paesi si trovano quindi in un assurdo circolo vizioso, che per loro è difficilissimo da spezzare senza entrare in una depressione più profonda ed i cui rischi sembrano impossibili da accettare se si tiene conto della fragilità del loro tessuto sociale.

Venire a capo d'una crisi del genere impone l'esigenza di dare priorità alle considerazioni a breve termine e rende ancor più difficile misurarsi con la sfida più fondamentale, cioè con la necessaria trasformazione dei controlli sociali.

Ciò viene, indubbiamente, aggravato dalle conseguenze della crisi dall'esterno, che non è soltanto la crisi dell'energia e della bilancia dei pagamenti, ma anche la corrispondente situazione di debolezza delle nazioni europee, il cui benessere viene per la prima volta a dipendere direttamente dalle pressioni esterne di potenze non occidentali. Ancora una volta l'insuccesso di uno o due paesi può essere qui tamponato grazie all'aiuto dei più forti, ma se, per esempio, nel fallimento dovesse essere coinvolta la Francia, l'intero sistema europeo si sgretolerebbe.

In una situazione così difficile, il socialismo di stato, in quanto verrebbe a garantire i lavoratori e a contribuire all'espansione occupazionale, può apparire la soluzione più facile per alcuni paesi, in particolare quelli latini. Ma una tale linea di condotta — una possibilità che si deve tenere nella massima considerazione — sarebbe l'avvio d'un periodo di caos sociale nel quale i partiti comunisti svolgerebbero un ruolo decisivo poichè sarebbero gli unici capaci di ridare ordine ed efficienza. Non è ovviamente detto che tale quadro d'azione debba comprendere tutta l'Europa, ma potrebbe presto interessare l'Italia, la Francia, nonché la Spagna, e provocare una pressione insopportabile sulla Germania. A questo punto, la "finlandizzazione" si configurerebbe come il male minore.

Un tale disastroso slittamento dell'Europa occidentale non è inevitabile. Non è neppure verosimile. Ma il fatto che la possibilità vada tenuta in seria considerazione è un indice dell'attuale vulnerabilità europea. Per impedirla, le nazioni d'Europa dovrebbero cercare di superare le pressanti costrizioni del momento e far fronte, al tempo stesso, alle minacce future.

In primo luogo, dovrebbero accelerare il distacco dal loro vecchio modello di frammentazione, stratificazione, segretezza e distanza, che produsse un ragionevole equilibrio tra processi democratici, autorità burocratica e una certa tradizione aristocratica, e sperimentare modelli più flessibili che potrebbero generare un controllo sociale maggiore con

Queste affermazioni sembreranno forse paradossali. I partiti comunisti generalmente hanno perso terreno o si sono stabilizzati in quasi tutta Europa. La loro ideologia non ha più la connotazione d'un tempo. Dà tanto l'idea d'una religione che si trascina le proprie abitudini ed il cui carisma sia, almeno in parte, scomparso. Perché dovrebbero questi partiti così pacati e moderati essere una minaccia per la democrazia proprio nel momento in cui ne cominciano a rispettare i principi fondamentali?

La forza degli attuali partiti comunisti dell'Europa occidentale non risiede, ad ogni modo, né nella loro capacità d'attrazione rivoluzionaria, né nelle loro risorse elettorali. Che ne abbiano abbastanza è fuori discussione. Però la loro unica superiorità è quella organizzativa. Sono le sole istituzioni rimaste nell'Europa occidentale nelle quali l'autorità non venga posta in dubbio, dove una rudimentale ma efficientissima catena di comando sia in grado di manovrare una forzavolubile ubbidiente, dove esista capacità di prendere ardue decisioni e adeguarsi rapidamente e dove le promesse vengano mantenute e le attese rispettate.

In questi partiti l'autorità è forse troppo rigida, ed il clima di chiusura mantenuto sul proprio elettorato è stato certamente di freno al proprio sviluppo. Il riassetto è sempre stato considerevole. Ma tenuto conto di questi costi, il loro apparato è rimasto straordinariamente efficiente, aumentando enormemente la sua superiorità, quando invece le altre principali istituzioni hanno cominciato a disgregarsi. In Europa non ci sono altre istituzioni, neppure le burocrazie di stato, che possano stare, per quanto riguarda questo tipo di capacità, sullo stesso piano dei partiti comunisti.

E' vero, fin quando il problema dell'ordine non diventa un problema centrale, essi sono fuori del gioco; ma, se a seguito d'una depressione economica di maggiori proporzioni, si dovesse manifestare per un periodo di tempo abbastanza lungo il disordine, essi potrebbero fornire la soluzione ultima. La maggior parte dei paesi europei, in surrogazione della debolezza dei loro sistemi politici, hanno avuto una fortissima tradizione di controllo statale e procedure burocratiche. Per quanto la burocrazia nei sondaggi d'opinione possa essere maledetta dalla magioranza degli interpellati, essa rimane pur sempre la soluzione facile ad ogni specie di problema. Ciò, naturalmente, può valere di più per la Francia e la Gran Bretagna, ma vale anche per i paesi più piccoli e la Germania, la quale, anche se si è allontanata dal socialismo di stato, ha nondimeno una forte tradizione a cui appellarsi.

Per alcuni dei paesi occidentali, l'idea di nazionalizzazione, dopo anni di oblio e di scarso richiamo ideologico, è tornata ad essere una via

d'uscita. In tempi di caos politico e di depressione economica, essa si può prospettare come la risorsa ultima per salvare l'occupazione e perequare i sacrifici. I partiti comunisti sono indubbiamente meglio preparati a controllare la confusione ed a ristabilire l'ordine nelle organizzazioni acefale. Vinceranno non grazie al proprio fascino, ma per le altrui mancanze, essendo i comunisti gli unici in grado di riempire il vuoto.

Essi hanno già dato prova delle loro capacità. Per esempio, hanno dimostrato notevole efficienza nell'amministrazione di diverse città italiane e francesi; hanno contribuito a ristabilire l'ordine nelle università italiane, francesi ed anche in quelle tedesche; hanno dimostrato dappertutto, anche in Gran Bretagna, come influenzare i sindacati chiasse servendosi di meccanismi di controllo di minoranza. Il loro potenziale, quindi, è più alto a questo livello che non al livello elettorale o al livello rivoluzionario. E grazie a questo potenziale riescono ad attrarre esperti e professionisti di grosso calibro, accrescendo pure le loro capacità sul piano tecnico.

Tuttavia, i comunisti non sono immuni da problemi. Il più incalzante è il pericolo di venire contaminati dalle tendenze generali delle società in cui devono operare, di essere, cioè, incapaci di impedire la disgregazione del loro modello di autorità. Ecco perché si preoccupano tanto di mantenere la loro identità rivoluzionaria. Sono stati protetti dalla loro condizione di relegamento minoritario e, finché sapranno conservarla, gli iscritti più intrasigenti, avendo interiorizzato in profondità le loro pratiche finora coronate da successo, saranno in grado di resistere abbastanza a lungo alla pressione dell'ambiente.

Nondimeno, hanno un gioco difficile da giocare. Devono essere abbastanza *dentro*, per essere presenti quando ci sono grossi interessi in palio, rimanendo tuttavia sufficientemente *fuori* per conservare la loro capacità organizzativa. La loro debolezza di fondo risiede nella loro difficoltà a rispettare la convinzione di *libertà da* e nella loro incapacità di accettare il dualismo. Possono governare e controllare società le cui convinzioni politiche di base sono ad essi contrarie? Non farebbero scattare una reazione decisamente sfavorevole? E' difficile rispondere a una tale domanda perché queste società attraversano una profonda trasformazione culturale che incide, oltre che sui principi della razionalità, sulla base della loro strategia politica.

C'è da prospettarsi che se ci fosse una repentina assunzione del controllo da parte dei comunisti, sarebbe probabile una reazione anticomunista; ma se il cedimento fosse intenso e profondo ma anche graduale, l'avvento dei comunisti al potere potrebbe essere difficile da contestare.

genera pressioni ricattatorie collettive, minore è il margine che mantiene ai fini d'una azione a più lungo termine maggiormente responsabile e minori probabilità le restano di ripristinare la legittimità.

In mancanza d'una soluzione facile al problema dell'inflazione, per affrontare queste crescenti tensioni e le conseguenze caotiche che possono avere, occorre apprendere, e in realtà ciò avviene, nuovi modelli di tolleranza e di "mutuo aggiustamento". Ma questo non può ancora verificarsi al livello dei lavori o del sistema di convinzioni di base. Possiamo solo sperare che l'azione preceda le convinzioni, cioè che il pubblico apprenda dall'esperienza anziché attenersi a motivazioni già esistenti. Questo tipo di apprendimento è perfettamente compatibile con il sistema delle convinzioni di base, anche se implica un certo spostamento dal concetto di *libertà da* a quello di *libertà di*, nonché l'estensione ad ambiti più ampi dell'angusto ugualitarismo tradizionale. Nondimeno, esso significherebbe l'apparizione, accanto al sistema di base, di convinzioni nuove. Se, però, tale apprendimento non si sviluppa abbastanza in fretta, vi è il rischio sempre maggiore di crisi e di regressione.

3.4. Il contrappeso dei fattori tradizionali

Le società europee si perpetuano con una serie di aggiustamenti tradizionali che non vengono messi in dubbio perché dati per scontati: la persistenza di vecchie forme di reti clientelari che tengono nella debita considerazione fattori umani trascurati; aggiustamenti simbiotici tra partner sociali ed economici conformemente ai quali i conflitti e le tensioni vengono mantenuti a un livello praticabile; intese contrattuali tacite tra gruppi che non possono affrontarsi direttamente; consenso tacito su un certo tipo di etica professionale o di etica di lavoro, e via dicendo.

Vi è, poi, un desiderio e una ricerca tesi a riscoprire e a rivivere antiche pratiche comunitarie, un desiderio e una ricerca che attestano il bisogno di trovare nuove basi in un'epoca in cui l'accelerazione del mutamento distrugge il sostegno, come pure le limitazioni, attorno a cui l'umanità riusciva a trovare un senso. Nell'insieme, comunque, l'Europa occidentale sembra trovarsi in una situazione peggiore, sia del Giappone, sia dell'America del Nord. Il Giappone beneficia ancora dell'esistenza d'un immenso capitale di capacità collettiva su cui può fare affidamento. Il Nord America non possiede questo capitale di tradizione;

però, anche se subisce alcuni dei medesimi problemi che l'Europa occidentale si trova di fronte, ha avuto più tempo di apprendere ed è avvantaggiato da una maggiore scioltezza del suo sistema sociale ed economico che gli permette di sperimentare con più facilità. L'Europa occidentale ha attinto molto di più del Giappone alle sue riserve e non ha l'esperienza e capacità d'apprendimento degli Stati Uniti. Dovrebbe, pertanto, fare molta più attenzione a qualunque risorsa di cui dispone e investire al massimo per svilupparle ed apprendere nuovi modelli di aggiustamento. Non le rimane tempo: deve apprendere, ed al più presto possibile. Una strategia meramente difensiva si rivelerebbe suicida, essendo quello del regresso un rischio molto concreto.

3.5. I rischi di regresso politico e sociale

L'Europa occidentale ha già conosciuto un tragico periodo di regresso quando il mondo disordinato ed effervescente uscito dalla Prima guerra mondiale non seppe far fronte alle sue tensioni, specie quelle della depressione, e quando le sue esigenze di ordine furono soddisfatte con il ricorso ai regressi fascisti e nazisti. Nel fascismo e nel nazismo si può vedere un ritorno a vecchie forme di autorità per restaurare o imporre l'indispensabile ordine. Questo s'imponesse in concomitanza con una repentina svolta nei modelli di comportamento che riattivava quelli che più si avvicinavano a tipi del passato.

Può l'Europa occidentale subire un'altra battuta d'arresto del genere?

Certo non nella stessa forma e nella stessa direzione. Nelle attuali convinzioni politiche di base è rimasto ben poco che possa suffragare un fatto simile. Mancano la determinazione, il senso della missione, la dedizione alla lotta intesi a restaurare un ordine morale del passato; la disponibilità a lottare per il capitalismo o per la libera iniziativa semplicemente non è poi tanta. Non è quindi probabile che sorga un forte movimento ispirato ai precedenti della destra "reazionaria".

Ma il regresso può anche scaturire dalla sinistra, per due motivi convergenti: i partiti comunisti sono andati ponendosi sempre più come i partiti dell'ordine, i cui leader sono gli unici in grado di far lavorare la gente, e c'è sempre stata una fortissima tendenza allo sviluppo del socialismo di stato e dell'intervento della burocrazia pubblica come facile soluzione per fare l'impossibile, per mantenere, cioè, l'ordine in presenza di conflitti incontrollabili.

quarto gruppo di credenze politiche di base. Contrariamente ai paesi orientali, l'Europa occidentale non ha mai avuto una concezione unitaria della legittimità. L'opposizione tra Chiesa e Stato precede i moderni conflitti tra destra e sinistra. La cooperazione collettiva può essere immaginata come una possibile armonia generale, ma non è mai stata praticata senza la debita protezione del dualismo. La libera scelta può essere salvaguardata solo se l'esistenza d'una opposizione salvaguarda l'indipendenza degli individui che, altrimenti, potrebbero essere troppo dipendenti dalle forze dominanti per riuscire a far valere i propri diritti. Tutte le situazioni in cui un'opposizione del genere scompare vanno evitate in quanto paternalistiche, feudali e opprressive. Con questo dualismo è possibile che il conflitto apparente venga affrontato nel modo più esasperante, mentre i conflitti reali vengano soffocati e distorti, ma avendo l'impressione che valga la pena pagarne il prezzo, dato che l'armonia di prima è sempre sospetta. Questo convincimento di fondo, che è del tutto estraneo al Giappone, viene ampiamente condiviso nel Nord America, ma la sua forma americana accentua, più che il conflitto ed il dualismo, i freni e gli equilibri. In questa concezione, il potere assoluto è un male e pertanto va arrestato, ma ciò non implica necessariamente la divisione dei cittadini. In Europa, questa divisione è al centro dello schema, e si può tollerare un più grande abuso delle prerogative di governo poiché il governo stesso rimarrà paralizzato dalla divisione della società.

3.3. *L'influsso esercitato dai mutamenti sociali, economici e culturali sui principi della razionalità e sulle convinzioni politiche di base*

Il comportamento ed i mutamenti politici non dipendono direttamente dai valori politici, ma dalla possibilità di apprendimento che la gente ha nell'ambito e nei limiti delle credenze politiche di base a cui aderisce e dei principi di razionalità che applica. Quale può dunque essere, più esattamente, l'influsso dei mutamenti sociali, economici e culturali su questi due tipi di dimensioni societarie.

In tutta l'Europa occidentale, lo sviluppo dell'interazione sociale, gli effetti dirompenti del mutamento cumulativo, lo slittamento e l'esposizione del governo alla pubblicità dei mezzi di comunicazione hanno reso sempre più difficili il mantenimento del controllo sociale e la soddisfazione delle richieste dei cittadini. La razionalità tradizionale, per-

tanto, si dissolve. Però i valori o le convinzioni politiche di base non vengono toccati. Possono addirittura rafforzarsi.

L'impulso alla libertà non si affievolisce. Al contrario, può essere intensificato dallo smarrimento degli individui radicati dentro un mondo troppo complesso e dalla loro concomitante forza di ricatto sulle istituzioni indebolite. Non solo la richiesta di libertà viene esasperata, ma non passa da un orientamento di *libertà da* ad uno di *libertà di*. L'atteggiamento tradizionale continua a dare i suoi frutti.

La spinta all'uguaglianza, naturalmente, si sviluppa, con la possibilità di progredire da un quadro di riferimento categoriale ristretto a uno più ampio. Ma, essenzialmente, la solidità dello schema sociale e politico è tale da non potersi attendere alcuno spostamento significativo in un futuro abbastanza prossimo. Per contro, l'esigenza di ordine è riattivata dall'aspetto caotico d'una strategia ricattatoria generalizzata. Ed è più di tipo retrogrado che non progressista. Sembra che non vi sia apprendimento. Di solito, la gente chiede libertà per sé e ordine per gli altri. Anche il dualismo può rafforzarsi, in quanto il fallimento della razionalità e la debolezza dello stato lasciano campo libero al gioco della divisione e dell'opposizione.

Ciò che è in palio non è, pertanto, il credo democratico, né l'*ethos* cristiano, i quali sono minacciati meno direttamente di quanto non lo fossero negli anni trenta⁹, ma la contraddizione tra queste convinzioni politiche di base ed i principi dell'azione che potrebbero consentire la loro attuazione pratica.

Inizialmente, i procedimenti democratici si erano fondati sulla separazione dei gruppi e delle classi. Essi si basavano tanto sulla mancanza di comunicazione quanto sul confronto democratico. L'autorità era venerata come mezzo indispensabile per il raggiungimento dell'ordine, anche se veniva rifiutata come pericoloso intralcio alla libertà. Tale modello non potrebbe sopportare i cambiamenti strutturali che abbattano le barriere, costringono il pubblico a confrontarsi al di fuori dei limiti tradizionali ed aboliscono la distanza che proteggeva l'autorità tradizionale. Si manifesta quindi una profonda contraddizione. Il pubblico è incline a provare pratiche diverse e più libere o è costretto ad accettarle, ma non riesce a sopportare le tensioni che esse comportano. Non riuscendo neppure a tollerare l'autorità che potrebbe mitigare queste tensioni o rimettervi ordine, si sviluppa un circolo vizioso molto elastico. L'apprendimento effettivo che si consegue è scarso e l'autorità si trincererà dietro le *public relations* e la complessità, ma diventa più vulnerabile poiché non osa farsi valere. E più essa diventa vulnerabile, più essa

contro, la nuova enfasi politica sui vincoli locali e regionali può rappresentare tanto una "moda di ritorno" conservatrice, quanto un asse indispensabile al rinnovamento dei processi governativi.

Le società europee, al pari di quella americana, sono impegnate in questa impossibile ricerca. Quelle europee partono, tuttavia, in svantaggio, in quanto sono ancora molto più coinvolte nel passato schema di razionalità, mentre la rapidità del mutamento sta vanificando le protezioni abituali che ne controbilanciavano l'uso rigido. Queste difficoltà sono intimamente connesse ai problemi della stratificazione sociale, in particolare al divario sociale tra la sfera decisionale e quella esecutiva, nonché al divario parallelo, ma non identico, tra le classi colte e quelle non istruite.

3.2. *Le convinzioni politiche di base*

Se distinguiamo le convinzioni politiche di base dai principi dell'azione, scopriamo una situazione piuttosto paradossale che può essere fatta risaltare come una caratteristica di fondo del mondo contemporaneo. Mentre questi principi d'azione che in passato sembravano immutabili appaiono oggi profondamente scossi, facendo sì che la gente nutra perplessità esistenziali sul significato della propria azione e della propria identità sociale, le credenze politiche di base, in merito alle quali s'erano sempre ipotizzati cambiamenti, rimangono molto più stabili.

Mentre il pubblico avverte comunemente che il modo abituale di raggiungere i fini non è più accettabile (non si può dare ordini alla gente anche se si asserisce di poterlo fare o lo si fa) e mentre i sentimenti della comunità sembrano per i giovani molto più importanti del contenuto effettivo di qualunque fine, i principi basilari del credo democratico e cristiano sono ancora molto vivi e influenzano sia le iniziative rivoluzionarie, sia quelle conservatrici. Sotto questo aspetto, mi pare che oggi prevalgano, così come hanno prevalso per un lungo periodo di tempo, quattro serie di valori.

In primo luogo, la libertà dell'individuo è il valore capitale, non solo unanimemente condiviso, ma riscoperto, sembra, da ogni tipo di nuovo movimento, sia esso radicale estremo che religioso conservatore. Si obietterà subito che tali movimenti possiedono concezioni ampiamente diverse della libertà. Ma ciò non è tanto sicuro se si resta al livello dei valori o delle convinzioni politiche di base. L'unica distinzione fondamentale che si può cogliere a questo punto è l'opposizione tra la conce-

zione europea della libertà — che è una specie di *libertà da*, cioè esaltazione dell'inalienabile diritto dell'individuo di non essere ostacolato — e quella americana — che è piuttosto una *libertà di*, vale a dire l'inalienabile diritto di prendere iniziative e porsi alla testa degli altri se questi lo desiderano. La *libertà da* europea è precedente alla democrazia politica ed ha profonde radici cristiane. Assume forme diverse a seconda dei paesi europei, con qualche orientamento da parte di quelli più protesi verso il concetto di *libertà di*; ma, nell'insieme, attraverso i paesi e al di là delle barriere di classe e di raggruppamento politico, si registra una convergenza maggiore di quanto si possa immaginare.

In secondo luogo, l'uguaglianza, quali che siano la sua ambiguità e i suoi possibili pericoli, rimane un orientamento di valore dominante in tutta l'Europa occidentale. L'egualitarismo europeo, tuttavia, presenta ancora una differenza rispetto alla variante americana. Si tratta pur sempre d'un tipo stratificato d'egualitarismo. La gente può esigere nel modo più formale l'uguaglianza con i propri pari ed al tempo stesso acconsentire alla disuguaglianza tra gli status e gli strati sociali. Diversamente dai nordamericani, gli europei occidentali si scandalizzerebbero per le differenze di trattamento che non tenessero conto dello status della gente, ma non starebbero a badare alle differenze tra gli status in sé e per sé.

Degli elementi da annoverare tra le convinzioni politiche di base degli europei occidentali quelli che più sorprendono sono forse l'ordine e l'efficienza. Non si può, comunque, non cogliere l'importanza che questi tipi di valore assumono nel processo politico. Ogni volta che lo sviluppo della libertà minaccia di apportare caos, la richiesta di ordine è immediata, perfino violenta. Quale che sia l'evolversi delle sue forme in direzione d'una maggiore tolleranza, l'ordine non è una componente sperduta o in declino delle convinzioni politiche di base. La sua particolare forma europeo-occidentale ha, però, una connotazione più sociale e meno giuridica che non negli Stati Uniti. Perché la società funzioni, le cose (e persone) devono mettersi al loro giusto posto. E non è il "debito procedimento" l'elemento capitale di questa convinzione. Inoltre, nella misura in cui esso ha una connotazione legittimante, gli si può aggiungere l'efficienza. L'ordine è il modo di realizzare l'efficienza, che è la condizione del buon funzionamento d'una società. Gli europei occidentali continuano ad apprezzare di più lo schema "efficiente" che non i risultati concreti. L'ordine è il fardello dell'uomo bianco; l'efficienza può esserne la dimostrazione in una moderna società razionalizzata.

Per ultimo, vorrei far risaltare il dualismo nel quale si compendia un

loro ordini di preferenze). Nella sfera politica, il fondamento logico dello stesso ragionamento è dato dai procedimenti democratici che ruotano attorno ai concetti di volontà e sovranità comune.

E' possibile, naturalmente, che da questo schema di razionalità emergano delle difficoltà e che queste vengano (con riluttanza) riconosciute. Al fine di giungere a una decisione, sarà pertanto necessario ricorrere alla manipolazione, al compromesso e perfino alla coercizione. Per l'elaborazione delle decisioni, la democrazia può essere ritenuta l'espressione di razionalità al tempo stesso meno dannosa e più ideale. Al fine di giungere all'attuazione di queste decisioni, si ritiene che i mezzi burocratici assicurino una esecuzione scrupolosa e impersonale. Un'altra preoccupazione può essere data dal contrasto sui mezzi, ma una leadership capace ed energica finisce col sormontare gli ostacoli. Se insuccessi ci sono, sono da imputare alla debolezza della natura umana e da tollerare in quanto tali.

Come conseguenza generale, è sempre esistita una continua dicotomia tra gli obiettivi ideali, attinenti alla logica dei valori, ed il torbido e fosco mondo reale, quello degli sporchi affari "politici". Tuttavia, la discordanza, per quanto fastidiosa, non scuote questo modello fondamentale di ragionamento. Al contrario, più gli ideali scendono a compromesso nella pratica, più idealizzati e venerati rimangono nella sfera dei valori.

Il sistema ha funzionato abbastanza bene fintantochè il mutamento della società è stato lento, l'intervento dei pubblici poteri piuttosto limitato e la frammentazione e stratificazione della società sufficientemente forti da assicurare un'accettazione realistica dell'ordine sociale e dell'autorità costituita. Ma da quando l'esplosione della comunicazione e dell'interazione sociale ha sfondato le barriere necessarie in grado di rendere più semplici, e perciò più malleabili, le società, questo modello fondamentale di razionalità non regge più.

Anzitutto, non c'è modo di ordinare i fini, né sotto il profilo razionale, né in termini di democrazia. Oltretutto, la qualità e l'autenticità delle preferenze e dei fini diventano discutibili. Si fa presto a dire che la gente dovrebbe scegliere secondo le proprie preferenze. Ma queste da dove provengono? Il contesto delle influenze che si esercitano su di esse appare determinante. La manipolazione diventa una specie di paura di fondo che permea il credo democratico. Al tempo stesso, le scienze sociali cominciano a porre in discussione questo modello di preferenze, dimostrando che il pubblico non ha bisogni *a priori*, bensì scopre i fini attraverso la propria esperienza; vale a dire, apprende ciò di cui ha

bisogno per tentativi e per schemi di attuazione pratica. Insomma, i fini si manifestano solo attraverso i mezzi.

In secondo luogo, i fini non appaiono nel vuoto. Fanno parte di universi strutturati che includono pure i mezzi. Inoltre, essi sono interdipendenti e conflittuali. Nessuno può essere portato molto avanti senza interferire con altri fini. Per finire, quelli che per un individuo o gruppo sono fini, per altri individui o gruppi sono mezzi.

In terzo luogo, il crollo delle barriere significa che la gente partecipa a gruppi strutturati molto vasti nei quali questo schema unilaterale di razionalità diventa terribilmente angusto. Se i mezzi, secondo la logica di questo schema, costituiscono la sfera di tecniche razionali inevitabili, il 95 e il 99 per cento degli esseri umani, il cui universo non oltrepassa questi mezzi, non ha la possibilità di partecipare in modo significativo al governo della propria vita quotidiana. Se i metodi razionali sono in grado di offrire la soluzione migliore, questi uomini non possono neppure discutere la rilevanza della loro esperienza in rapporto al bene comune.

In quarto luogo, la razionalità è sempre stata attenuata dai limiti della tradizione e dell'usanza e dalla frammentazione dei problemi. Se i limiti scompaiono, se pertanto la razionalità prevale troppo, se l'autorità costituita — sia religiosa, sia morale — si sfalda, allora la razionalità esplode: diventa in un certo senso irrazionale.

Se con questa breve analisi della crisi della razionalità moderna in quanto schema di strutturazione dei fini ritorniamo ai nostri problemi di governabilità delle democrazie occidentali, possiamo tracciare una prima serie di conclusioni. Non sorprende che il concetto di razionalità sia stato posto in discussione. Il suo stesso successo era destinato a farne esplodere le contraddizioni. Il crollo culturale e morale degli ultimi anni sessanta ha perciò espresso qualcosa d'importante per il futuro. Quali che siano le sue stravaganze e le gravi minacce ch'esso pone al sistema democratico di governo, ha soprattutto messo a nudo le illusioni della razionalità tradizionale e può aiutarci ad apprendere un nuovo tipo di razionalità, dove i valori dichiarati non costituiscono la sola guida all'azione morale.

La ricerca d'un più ampio tipo di razionalità, come pure la ricerca di nuovi schemi sociali e organizzativi che siano in grado di esprimerla, costituiscono il principale problema delle società occidentali. Le nuove utopie sociali e psicologiche, quali l'"iniziativa comunitaria", la "filosofia del gruppo d'incontro" e le aspirazioni all'autogoverno, sono strumenti utili di questa ricerca, ma al tempo stesso illusioni pericolose. Per

Il fatto che la razionalità è un costrutto sociale che si evolve nel tempo e che è sempre in crisi è un dato di fatto. La razionalità è un'illusione che si crea e si distrugge.

riduce al minimo. Possiamo constatarlo in Gran Bretagna e in Italia. Tra disoccupazione e inflazione non sembra esistere via di mezzo. Essenzialmente, i governi appaiono incapaci di indurre i gruppi che si trovano in posizioni strategiche ad accettare sacrifici. L'unità europea, praticamente, non è gran che d'aiuto, in quanto è assai più comodo per ogni governo riversare sul mondo esterno le conseguenze della propria debolezza. Le politiche economiche estere dei paesi europei tendono complessivamente, non solo alla mancanza di coordinazione, ma anche alla discontinuità.

Non mancano, comunque, in questo quadro elementi positivi: la comprensione da parte della Germania di non potere conservare da sola la propria prosperità; i risultati economici sorprendentemente migliori conseguiti dalla Francia; la cooperazione franco-tedesca. Benchè questi fattori possano ancora non essere di stimolo per i paesi attualmente più deboli, possono costituire un nuovo punto di partenza e, se si manifesterà qualche successo, svolgeranno un ruolo simbolico importantissimo ai fini dello sviluppo delle nuove capacità di cui l'Europa ha bisogno.

L'inflazione ed il suo male gemello, la depressione, fanno in definitiva del problema della governabilità un problema immediato e pratico. E l'interrogativo fondamentale è questo: sono pronti i paesi europei a sostenere la sfida della nuova situazione, a sviluppare in tempo di crisi quella capacità istituzionale che non furono in grado di sviluppare in tempo di prosperità? Per avanzare una supposizione ben fondata su questo problema decisivo, occorre che ora si puntualizzi meglio il ruolo e la struttura dei valori politici nell'Europa occidentale di oggi.

3. Ruolo e struttura dei valori politici

3.1. *La struttura dei valori e il problema della razionalità*

Dietro tutti questi problemi di governabilità delle società occidentali si trovano alcuni più importanti problemi di valore. La partecipazione, il consenso popolare, l'eguaglianza, il diritto della collettività a intervenire negli affari personali e la possibile accettazione dell'autorità sembrano essere le questioni preliminari da discutere prima di fare una diagnosi equilibrata e proporre le soluzioni possibili.

Il rapporto tra valori e comportamento, specie il comportamento istituzionalizzato, è molto più complesso di quanto in genere si creda, il che rende estremamente incerta l'interpretazione dei sondaggi d'opinione

ne. Soprattutto, c'è una grande discordanza tra i valori professati — ciò che riusciamo ad ottenere per mezzo dei sondaggi d'opinione e grazie anche agli studi sugli atteggiamenti — ed il comportamento effettivo — ciò che la gente finisce col fare quando i problemi le impongono una scelta. Non solo esiste questa discordanza, ma anche la difficoltà di capirne, e dunque prevederne, il carattere, l'importanza, perfino il corso. Per esempio, poco prima della rivolta degli studenti francesi nel maggio 1968, i sondaggi d'opinione ne davano una rappresentazione quasi idilliaca di docilità, conformismo, persino soddisfatta apatia.

Comunque, a livello inconscio, possiamo supporre che nel comportamento delle persone a sostegno degli schemi sociali vigenti e delle loro caratteristiche sociali e culturali intervengono delle spiegazioni razionali, le quali possono considerarsi come orientamenti di valore più stabili e significativi. Questi orientamenti di valore non possono, tuttavia, essere facilmente evidenziati. Sarà compito delle nuove generazioni di studiosi sociali sistemare questi problemi in termini più operativi. Per il momento, siamo solo in grado di presentare alcune ipotesi non suffragabili da dati e riproporre supposizioni elaborate sulla base del confronto tra i problemi da risolvere — problemi della governabilità — con i modelli istituzionali, le nostre conoscenze circa la loro evoluzione e i valori espressi dalla gente su di essi.

In questa prospettiva, la prima e più centrale delle ipotesi riguarda il concetto di razionalità ed il suo rapporto con la struttura dei valori. L'Europa occidentale, al pari del mondo occidentale in genere, ha vissuto durante gli ultimi due o tre secoli con un certo modello di razionalità che ha avuto un'influenza decisiva sui valori, se non altro perchè dava loro la struttura di base entro cui potersi esprimere. Questo tipo di razionalità, che può ritenersi il più formidabile strumento che l'umanità abbia scoperto per guidare l'azione collettiva, si fonda su una netta distinzione tra fini e mezzi e su una frammentazione analitica dei problemi all'interno d'un mondo che potrebbe considerarsi infinito. Entro un tale quadro, la gente può precisare i fini in base alle proprie preferenze (cioè, i propri valori). La conoscenza tecnica della società potrebbe quindi fornirle i mezzi necessari (e sufficienti) al conseguimento dei suoi fini. Ogni problema può essere ridefinito in modo da potere separare nettamente fini e mezzi e potere trovare facilmente così una soluzione razionale. Ovviamente, l'azione collettiva implica parecchi partecipanti con ordini di preferenze diversi. Ma nella sfera economica, la strutturazione analitica aiuta a distinguere i singoli che decidono e ai quali gli altri sono legati da precisi contratti (a cui partecipano in base ai

tal modo a quella che è chiaramente la tendenza dei mezzi di comunicazione. Più questa cassa di risonanza dà risalto all'attrazione emotiva dell'"esperienza di vita" degli individui agenti, specie se distorta dalle tecniche dei *media*, meno facile risulta provocare un'analisi oggettiva del complesso gioco in cui i leader politici devono agire. Infine, il rilievo dato alla testimonianza diretta appare altrettanto impregnato di ideologia e manipolazione del linguaggio retorico vecchio stile. L'autonomia dei giornalisti non porta necessariamente alla trasparenza e alla verità, ma può distorcere la percezione della realtà.

Troviamo, qui, il problema dei giornalisti in quanto intellettuali orientati dal valore che sono propensi a lasciarsi guidare dal gioco di catturare l'attenzione del pubblico e che pertanto sono responsabili dell'accelerazione della deriva culturale. A lungo andare, questo problema potrebbe assumere più importanza di quelli relativi all'interferenza finanziaria e governativa nei mezzi di comunicazione, problemi che ovunque tendono a ridursi.

Nella politica, comunque, l'effetto delle relazioni pubbliche è abbastanza diverso da quello nordamericano, poichè l'*élite* dirigente ed il pubblico istruito svolgono un ruolo più importante di schermo. Essi costituiscono il pubblico primario delle pubblicazioni intellettuali, quello che, a sua volta, tende a strutturare i problemi che alla fine raggiungeranno il più vasto pubblico. Le relazioni pubbliche di una personalità di rilievo saranno condizionate dall'esistenza di questi due livelli. Ciò significa che contro le reazioni troppo immediate è presente un respingente significativo. Ma ciò non vuol dire una soppressione della distorsione delle *public relations*, semplicemente una trasformazione delle sue condizioni. In ogni caso, sembra accrescersi di più la spinta a un cambiamento che va contro la riservatezza e la protezione dei leader. Per controbilanciarla, l'unica risposta immediatamente disponibile è l'utilizzazione, ai fini dell'azione concreta, della burocrazia, il che vuol dire che il divario tra il sistema decisionale, distorto dai problemi delle pubbliche relazioni, ed il sistema esecutivo, protetto ma anche vincolato e viziato dai meccanismi che regolano l'apparato burocratico, tenderà ad aumentare, facendo scattare così nuove e costanti ondate di delusione e di rabbia e riducendo la fiducia riposta dal popolo nella sua leadership.

2.6. L'inflazione

L'inflazione può ritenersi un risultato diretto dell'ingovernabilità delle democrazie occidentali. E' una facile risposta alle tensioni della crescita. Meno capace è una società di affrontarle, più è disposta ad accettare l'inflazione come soluzione meno gravosa. Al tempo stesso, essa costituisce una fonte autonoma di disgregazione, che esaspera i conflitti e riduce ulteriormente la capacità d'azione dei gruppi e delle società. L'inflazione odierna andrebbe, perciò, considerata, anche se in modo molto sintetico, come altra variabile indipendente da analizzare come causa supplementare di disgregazione.

Non c'è da stupirsi che i paesi dalla compagine sociale più debole, il cui modello di controllo sociale si basa ancora sulla gerarchia, sulla frammentazione e sulla distanza, siano sempre stati molto più esposti all'inflazione. Negli anni 1960 si trovò, tuttavia, un moderato equilibrio secondo cui la previsione di crescita corrispondeva passabilmente alla crescita effettiva, mentre le politiche keynesiane stabilizzavano il sistema. In Europa, però, fatta eccezione per la Germania, il periodo aureo dell'economia fu più breve che nel Nord America. In ogni caso, nessun paese è ormai in grado di resistere all'enorme pressione della nuova turbolenza esistente nel mondo.

L'inflazione generalizzata odierna per un certo periodo di tempo è stata straordinariamente ben accettata. Essa ha esercitato un forte effetto deformante sulla posizione economica e sociale degli individui e dei gruppi. Ma la sua azione impersonale previene la protesta immediata. Per di più, i gruppi che di solito fanno la voce più grossa sono quelli che hanno più probabilità di trarre vantaggio dal processo. Si può persino affermare che l'opinione pubblica, la pressione sindacale e l'intervento governativo, tutti insieme, hanno tendenzialmente operato a favore delle retribuzioni più basse. Così, i ceti medi professionali stipendiati, che erano certamente privilegiati, hanno perduto alcuni dei loro vantaggi. E non è un risultato iniquo, come si sarebbe spinti immediatamente a credere.

Tuttavia, i problemi dell'inflazione cambiano carattere quando il tasso inflazionistico è di due cifre e diventa un aspetto permanente del quadro economico. I costi sembrano allora sempre più insostenibili. Non solo si palesano deformazioni, ma i rapporti sociali diventano instabili. La carenza di fiducia impedisce la necessaria regolamentazione dei sottosistemi economici e sociali, grandi e piccoli. Cresce il numero di coloro che prevedono una crisi, ed il margine di libertà dei governi si

2.5. I mezzi di comunicazione di massa

La vulnerabilità del mondo culturale e la sua importanza per l'insieme della società sono amplificate per la funzione ch'esso ricopre in due sottosistemi basilari delle società moderne: istruzione e mezzi di comunicazione.

Nel campo dell'istruzione si esemplificano alcune delle contraddizioni di fondo del mondo della cultura. Il prestigio degli insegnanti è diminuito con l'enorme aumento del loro numero, mentre le loro aspettative sono ancora grandemente influenzate dall'atmosfera liberale tradizionale della loro occupazione. Ed ancor più direttamente di altri intellettuali, si vengono a trovare faccia a faccia con la rivoluzione nei rapporti umani che sconvolge il loro modo tradizionale di controllo sociale. Allo stesso tempo nella sua deriva culturale la società ha perduto la stimolante guida morale di cui ha bisogno. Conseguentemente, la trasmissione delle norme sociali, politiche e culturali è stata profondamente sconvolta, il che ha avuto un effetto di retroazione nella società nel suo insieme. I risultati della ricerca mostrano già la portata della disgregazione e del disorientamento intellettuali che prevalgono in molti settori della popolazione. In verità, ciò non incide sul comportamento di massa, ma la gente non può più fare assegnamento su una razionalizzazione logica del proprio contesto ed avverte di non riuscire a trovare il modo di rapportarsi alla società. La rivolta anomica, l'allontanamento dalla società e l'alienazione, a causa di questo vuoto culturale, si sono indubbiamente sviluppati in maniera rischiosa.

I mezzi di comunicazione non si trovano in una situazione di crisi altrettanto grave come quella dell'istruzione. Tuttavia, sono stati trasformati dall'esplosione ed espandersi delle comunicazioni e dal nuovo ruolo svolto dagli intellettuali orientati dal valore. La loro influenza sulla politica e sulla governabilità è molto più diretta di quella dell'istruzione; essi svolgono una funzione estremamente determinante nell'attuale corso delle società occidentali. Nella misura in cui contribuiscono all'abbattimento delle vecchie barriere di comunicazione, costituiscono una causa assai importante di disintegrazione delle vecchie forme di controllo sociale. Sotto questo riguardo, un ruolo particolarmente rilevante è stato quello della televisione, che ha reso impossibile il mantenimento della frammentazione e gerarchia culturali necessarie al rafforzamento delle forme tradizionali di controllo sociale. Il suo influsso è stato più recente ed ha incontrato maggiori ostacoli che non negli Stati Uniti o nel Giappone, a causa della molto maggiore resistenza delle società

frammentate e stratificate d'Europa. Il suo uso è ancor più differenziato a seconda delle categorie o classi sociali. Nondimeno, la sua forza d'azione è tale d'aver provocato un completo mutamento della vita pubblica e sociale e d'aver anche aiutato indirettamente la stampa a ristrutturarsi. L'impatto principale di questi cambiamenti risiede senz'altro nella "visibilità". Il solo evento reale è quello riferito e visto. Così, i giornalisti hanno la funzione decisiva di custodi di una delle dimensioni fondamentali della vita pubblica.

I media sono, così, diventati una forza autonoma. Non è una novità parlare di Quarto Stato. Ma stiamo assistendo a un mutamento decisivo nel momento in cui la professione tende ad autoregolarsi in modo da resistere alla pressione degli interessi finanziari o governativi. La televisione, che in molti paesi è fortemente condizionata dal controllo governativo, opera molto meno liberamente dei giornali; l'autoregolazione è, comunque, in aumento dappertutto. In ciò si può vedere uno straordinario progresso. Allo stesso tempo, però, questi meccanismi di autoregolazione dei mezzi di comunicazione sono inclini a una forte distorsione. Avendo la possibilità di creare avvenimenti, i giornalisti esercitano un influsso strutturante sulla vita pubblica e sociale. E se nel sollevare i fatti la loro logica di fondo è quella di raggiungere il pubblico più vasto possibile, tenderanno a influire sull'interazione sociale in modo tale che le personalità di rilievo debbano agire in funzione del suddetto pubblico assai più che in funzione dei risultati reali. Ne derivano molte conseguenze.

In primo luogo, i mezzi di comunicazione diventano un'immensa cassa di risonanza delle difficoltà e tensioni sociali. I movimenti e le mode assumono proporzioni più ampie. E' molto più difficile sottrarsi al vortice degli eventi da *public relations* e puntualizzare problemi più essenziali. In secondo luogo, i media sottraggono ai governi e, in una certa misura anche alle altre autorità incaricate, il tempo, la tolleranza e la fiducia che consentono di innovare ed sperimentare responsabilmente.

In terzo luogo, la pressione dei mezzi di comunicazione rende estremamente difficile la soluzione d'un dilemma fondamentale dei sistemi complessi moderni, che è stato evidenziato e definito come "effetto controintuitivo"¹⁸. I sistemi funzionano in modo tale che assai spesso il risultato generale dell'azione individuale va in senso contrario alla volontà degli attori e alla generica intuizione che se ne può avere a priori. E' essenziale, quindi, dare molta più importanza alle analisi dei sistemi che non agli intenti immediati e manifesti degli attori, sottraendosi in

Si sviluppa, quindi, una nuova stratificazione tra le persone che possono svolgere realmente una funzione di primo piano e quelle che invece sono costrette ad accettare uno status più modesto. Ma questa stratificazione costituisce, a sua volta, un fattore del malessere, poichè in molti paesi, specie in Francia e Gran Bretagna, i privilegiati acquisiscono e mantengono le loro posizioni grazie a prassi monopolistiche restrittive.

Un altro fattore di malcontento deriva dall'importanza della tradizione aristocratica nella sfera culturale europeo-occidentale. Secondo questa tradizione, gli intellettuali sono figure romantiche che acquistano naturalmente una posizione di rilievo grazie a una sorta di esaltazione aristocratica. Questo atteggiamento è ancora attivissimo e dominante a livello subconscio. Eppure, gli intellettuali in quanto agenti di cambiamento e guide morali in un'epoca di rapidi mutamenti dovrebbero essere, ed effettivamente sono, all'avanguardia della lotta contro la tradizione aristocratica. Così, non solo essi operano per la distruzione dei privilegi che inconsciamente bramano, ma molti subiscono una crisi morale, una cui facile soluzione è spesso data da una presa di posizione radicale.

Lo sconvolgimento interno ai ruoli intellettuali tradizionali, che per i loro nuovi occupanti non si rivelano in grado di soddisfare le aspettative che avevano stimolato il proprio impegno personale, è aumentato, se non si è moltiplicato, a causa dell'esistenza di un fortissimo spostamento all'interno del mondo intellettuale stesso. Mentre una lunga tradizione ha conferito agli interessi umanistici una posizione d'onore, l'orientamento odierno favorisce le nuove professioni intellettuali suscettibili d'una maggiore utilizzazione pratica. Più la società post-industriale si intellettualizza, più essa tende a sostituire le discipline intellettuali tradizionali orientate dal valore a favore di quelle orientate dall'azione, cioè a favore di quelle discipline in grado di svolgere un ruolo diretto nel processo politico.

Ciò non vuol dire, però, che gli intellettuali orientati dal valore scompaiano o si decidano. Essi trovano sbocchi nuovi e in rapido sviluppo nei settori delle comunicazioni. Ma un tale nuovo orientamento può rivelarsi moralmente gravoso, potendo essere ritenuto un po' degradante. In ogni caso, l'opposizione tra le due culture, descritta da C.P. Snow, si è modificata di molto. Si è trasformata in una battaglia tra le persone che si comportano da spettatori, anche se è un tipo di protesta, e quelle che contribuiscono al processo decisionale. Così, la crisi di fondo dell'ambiente intellettuale è una crisi d'identità in un mondo in rapido cambiamento, dove sono stati posti seriamente in discussione i meccanismi essenziali di regolazione.

Naturalmente, intervengono anche molti altri fattori. Il mondo della cultura può considerarsi come una cassa di risonanza per le altre forme di malessere delle società occidentali. Ma va sottolineato che questa cassa di risonanza svolge un proprio ruolo autonomo importantissimo, anzitutto perchè amplifica le insicurezze e le gravi inquietudini che va esprimendo e, in secondo luogo, perchè proietta sull'intera società le crisi d'identità che le sue componenti vanno vivendo.

Nonostante le molte differenze tra i paesi, si può chiaramente riconoscere nel mondo artistico e in quello letterario una tendenza generale verso un atteggiamento di protesta e persino di rivolta, che ha decisamente plasmato il contesto culturale in cui si muovono le generazioni più giovani.

L'importanza di una tale tendenza non va sottovalutata. E' abbastanza vero che si può, correttamente, non dare peso al suo influsso politico immediato e riconoscere la superficialità dei suoi aspetti di moda, però non vi si possono non cogliere un significato e un'influenza a un livello più profondo. Essa è espressione d'un essenziale indebolimento della capacità di determinazione, di guida e di governo dell'Europa occidentale. Soprattutto, è all'origine d'una profonda scissione tra i gruppi dirigenti e i giovani d'ingegno.

Anche se non tocca il grande pubblico, incline a reagire contro il pessimismo intellettuale, l'atteggiamento complessivo delle società occidentali è permeato da una generale tendenza culturale. I valori europeo-occidentali non vengono ringiovaniti in modo persuasivo. Dalla "deriva" culturale odierna non emerge alcun modello di civiltà, nessuna richiesta di riforma e di esplorazione di nuove vie. Il ritualismo e l'autocommiserazione costituiscono ancora la corrente di fondo che scorre sotto l'arrogante critica radicale che prevale in superficie. Le vaghe utopie non controbilanciano di certo il più forte nichilismo apocalittico che compone la trama della nostra cultura d'avanguardia. D'altro canto, non c'è dialogo possibile tra l'élite dominante e la nuova generazione. La frammentazione e la stratificazione, che soffocavano la società classica tradizionale, sembrano perpetuarsi attraverso nuove sfaldature culturali. Potrebbero essere già all'opera altri meccanismi di regolazione che noi non riusciamo ancora a distinguere. E' ben possibile che a questa lunga fase di letargo segua una nuova fioritura. Ma non possiamo non guardare al fatto che stiamo attraversando il momento più vulnerabile del ciclo di cambiamento, o, per meglio esprimersi, del processo di transizione alla società post-industriale.

La situazione è considerevolmente più precaria in Italia e in una certa misura anche in Francia che non in Scandinavia e in Germania, dove la disciplina è stata per lungo tempo interiorizzata⁷. Nondimeno, il problema in Europa rimane più acuto che negli Stati Uniti, dove la gente ha gradualmente appreso forme più moderne di controllo sociale, o in Giappone, dove le vecchie forme di controllo sociale permangono riadeguandosi in maniera molto dinamica alle esigenze del momento.

Da questa debolezza istituzionale sono scaturite due importanti serie di conseguenze. In primo luogo, l'integrazione della classe lavoratrice nel gioco sociale non è che parziale, specie nei paesi latini e in Francia. In secondo luogo, il peso esercitato dai ceti medi dell'organizzazione — medi dirigenti e capi intermedi — costituisce una forza conservatrice, in definitiva paralizzante.

La mancanza d'integrazione della classe operaia non solo impedisce la contrattazione e l'intesa dirette, il che rende più vulnerabili le imprese europee, ma è pure all'origine della generale riluttanza dei giovani ad accettare i lavori manuali generici, umilianti e sottoretribuiti. Gli imprenditori europei hanno trovato una facile soluzione al problema della forza lavoro nel ricorso agli operai immigrati dal Sud Europa e dal Nord Africa. Tuttavia, questa politica, che per un certo periodo di tempo ha avuto un grande successo e che ha alimentato lo sviluppo industriale dell'Europa occidentale negli anni del suo *boom*, ha comportato nuovi e difficili problemi nella vita comunitaria delle città europeo-occidentali. Da quando i lavoratori immigrati hanno cominciato a porre in discussione il loro posto e la loro gamma di possibilità nel sistema sociale ed economico, si è gradualmente sviluppato un nuovo fattore di instabilità.

Gli sforzi di promuovere le occupazioni operaie e di migliorare il lavoro salariato integrandolo nelle linee generali dello sviluppo industriale sono falliti per il peso della gerarchia. E le categorie gerarchiche intermedie hanno rallentato la modernizzazione del tessuto istituzionale delle organizzazioni economiche. I loro atteggiamenti contribuiscono inoltre a mantenere in queste organizzazioni europee quella rigidità di controllo sociale che impedisce la modernizzazione e la crescita.

Invero, se le imprese in Europa appaiono più sane delle chiese e delle scuole, ciò si spiega anche col fatto che continuano a basarsi di più sul vecchio modello di controllo sociale. Si può supporre che le organizzazioni economiche dovranno comportarsi come le altre, il che probabilmente significa disgregazione. Le differenze tra i paesi permangono no-

tevoli. La Svezia ad esempio è in anticipo nell'elaborazione d'un nuovo modello, mentre l'Italia si trova in una fase di parziale disgregazione.

2.4. *Lo sconvolgimento del mondo intellettuale*

Un'altra causa fondamentale di disgregazione delle società occidentali scaturisce dal mondo intellettuale. Daniel Bell ha giustamente sottolineato l'importanza basilare della cultura nell'avvento della società post-industriale. Il sapere tende a diventare la risorsa principale dell'umanità. Gli intellettuali in quanto gruppo sociale vengono sospinti all'avanguardia delle lotte socio-politiche ed i rapporti del mondo intellettuale con la società mutano radicalmente. Però, nè Daniel Bell, nè alcun altro futurologo, ha previsto l'importanza e l'asprezza d'un tale processo di cambiamento. Non v'è motivo di credere che la rivoluzione culturale contemporanea sarà più pacifica delle rivoluzioni industriali del passato.

Sembra che stiamo, di fatto, attraversando una crisi culturale la quale, nella misura in cui la nostra incapacità di elaborare meccanismi decisionali adeguati — l'ingovernabilità delle nostre società — costituisce un fallimento culturale, può rivelarsi la più grande minaccia contro le società occidentali. Sotto questo aspetto, l'Europa è la più agitata e vulnerabile delle regioni della Trilaterale, soprattutto perchè la forza e la centralità della sua tradizione intellettuale rendono più difficile l'elaborazione di nuovi modelli.

Il primo elemento della crisi è il problema del grande numero. L'avvento della società trans-industriale implica un enorme aumento del numero di intellettuali, aspiranti intellettuali e para-intellettuali. Non solo si sviluppano le precedenti professioni intellettuali, ma ne appaiono di nuove, e molte occupazioni non-intellettuali diventano professionali. Però, più sono gli intellettuali, minore è il prestigio di ognuno. E qui ancora una volta perveniamo al paradosso: più una professione diventa centrale, minori sono l'influenza ed il prestigio dell'individuo medio che l'esercita. Non sorgerebbe alcun problema se il processo di socializzazione e di istruzione fosse adeguato alle nuove situazioni sociali. Ma la gente continua ad essere educata secondo l'ethos aristocratico tradizionale dei ruoli prestigiosi del passato. Essa è, così, preparata a prospettarsi un modello di attività e rapporti con il mondo esterno del tutto diverso dalla realtà. Inoltre gli effetti cumulativi degli sforzi individuali volti a migliorare e modernizzare i ruoli tendono piuttosto a svilirli e a renderli monotoni.

che non tra i laici. I preti continuano a lasciare le chiese a un ritmo crescente; non possono essere sostituiti, e quanti rimangono non accettano più con l'obbedienza d'un tempo l'autorità burocratica dei superiori e le coercizioni del dogma. Sono in condizione di esigere un trattamento di gran lunga migliore, e l'ottengono. Per contro, si sentono meno capaci di esercitare l'autorità morale tradizionale di cui disponevano sui laici. Sarebbe esagerato ritenere che il sistema secolare costitutivo della chiesa, fondato sui doveri morali e sulla guida spirituale, sia andato in frantumi; esso è tuttora attivo, solo che nell'ultimo decennio è mutato di più che negli ultimi due secoli. Il nuovo fermento che si è sviluppato intorno a questo cambiamento può essere analizzato come prova di vitalità. E' possibile che emergano nuove razionalizzazioni attorno a cui il sistema si stabilizzi. Ma appare abbastanza evidente fin d'ora che il modello tradizionale, che per così lungo tempo aveva costituito una delle principali roccaforti ideologiche delle strutture societarie europee, si è disintegrato. Ciò rappresenta indubbiamente un importante cambiamento per le società europee. Tale modello forniva una costante fondamentale dell'ordine sociale e veniva in ultima analisi utilizzato per rafforzare il controllo sociale, anche nei cosiddetti paesi laici, come la Francia, dove si riteneva che la chiesa cattolica avesse soltanto un'influenza secondaria. Il mutamento alla base dei valori avrà un influsso molto esteso, e neppure gli ambienti non religiosi, che nonostante la loro opposizione ai principi cattolici avevano mantenuto analoghi modelli di controllo sociale, riusciranno ad opporsi al cambiamento, per quanto a prima vista sembrano meno direttamente toccati.

L'istruzione in quanto istituzione morale si trova davanti allo stesso problema e costituisce forse il principale esempio di questa analogia tra tradizioni opposte. Quali che fossero le influenze filosofiche esercitate su di essa in determinati paesi, l'istruzione incontra gravi difficoltà in tutta l'Europa occidentale. Essa ha perduto l'autorità che possedeva una volta. Gli insegnanti non riescono più a credere nella loro "sacra" missione e gli studenti non accettano la loro autorità con la medesima facilità d'un tempo. Così come avviene per la logica religiosa dell'ordine sociale, l'autorità scolastica non resiste più. Il sapere è ampiamente diffuso. Gli insegnanti hanno perso il loro prestigio all'interno della società e sono scomparsi i rigidi rapporti gerarchici che ne facevano delle figure assai influenti tra gli studenti. Ciò che permette al sistema di andare avanti è la routine, e se esso continuerà ancora ad operare è puramente per la necessità e per l'importanza delle sue funzioni. Il malessere è profondo. La struttura dogmatica si disintegra; nessu-

no sa come intervenire senza una struttura, nè sembrano emergere forme nuove. Siamo ancora nella fase di destrutturazione in cui le sole risposte costruttive al malessere sembrano ancora consistere in generose utopie.

Forse l'istruzione superiore, segnata da uno sconvolgimento più spettacolare, è stata in parte rivitalizzata, tuttavia sono ancora molti i paesi e i settori dove perdura una situazione di caos. Le università europee non offrono alcun tipo di leadership istituzionale. Non rappresentano delle vere istituzioni per i propri studenti. Sono pochissimi gli insegnanti in grado di proporre modelli d'impegno, positivi e non-ideologici, sui valori che possano essere accolti dagli studenti. Di conseguenza, il potenziale delle università non può essere utilizzato come stimolo al cambiamento nella società e le energie giovanili vengono facilmente deviate verso lotte senza senso e negative.

Anche altre istituzioni, seppure in modo meno grave, sono sconvolte dal crollo dell'autorità morale. Tra queste, l'esercito, almeno nei suoi ruoli di scuola di formazione alle tecniche d'organizzazione, nonché di simbolo e incarnazione dei valori patriottici, ha perduto la sua forza d'attrazione morale e psicologica. E' sempre più possibile affidare i compiti di difesa ad eserciti professionali. La loro fedeltà può essere fuori discussione, però l'esercito di coscrizione come scuola per il cittadino e come modello di autorità è in declino. Esso ha perduto ogni significato finale ed è assolutamente tagliato fuori dal corso dei rapporti umani. Scompare, così, un altro pilastro dell'edificio morale delle società occidentali.

A confronto, il problema dell'autorità nelle organizzazioni economiche, considerate da sempre i più difficili campi di battaglia della società industriale, appare — cosa abbastanza curiosa — meno esplosivo. Le difficoltà non hanno certo mancato di ripresentarsi durante il terremoto degli ultimi anni sessanta, tuttavia le sanzioni economiche e l'evidenza dei risultati danno ai partecipanti sufficienti ragioni per impegnarsi nello sforzo collettivo. Nondimeno, le imprese europee sono, nell'insieme, più deboli in quanto istituzioni delle corrispondenti americane o giapponesi. Difettano di consenso, sia per quanto riguarda il sistema di autorità, sia per quanto riguarda il sistema di allocazione ottimale delle risorse e difettano pure d'una sufficiente capacità d'intesa sulle regole del gioco nelle situazioni conflittuali.

I problemi si presentano più difficili quando il sistema sociale abbia conservato qualcuno dei tratti rigidi di una precedente società di classe e quando esista il convincimento che l'autorità venga imposta dall'alto.

sia al Giappone. In una società nella quale il controllo sociale si è tradizionalmente basato sulla frammentazione, sulla stratificazione e sulle barriere sociali alla comunicazione, l'effetto dirompente del cambiamento, tendente ad abbattere queste barriere, costringendo la gente a comunicare, fa sì che sia sempre più difficile governare. Nel Nord America, che nell'insieme è sempre stato una società molto più aperta, il problema non si è mai presentato in modo così grave; né possiede la stessa ampiezza in Giappone, il quale, pur subendo un cambiamento economico perfino maggiore, è stato in grado finora di conservare le sue forme di controllo sociale.

Tra le assai differenti nazioni europee persistono grandi diversità di direzione. L'Italia e, in una certa misura, la Francia, avendo conservato una struttura sociale più gerarchica, sono state sconvolte in modo meno immediato⁵. In tutto il mondo gli individui hanno perduto gran parte dei loro quadri di riferimento e non hanno trovato dei surrogati nei loro rapporti con la collettività. Per i giovani c'è stato ovunque un aumento di anomia; i gruppi sono più labili ed il controllo sociale è molto più debole. Nel tempo stesso, l'effetto diretto delle disgregazioni economiche e geografiche esige un trattamento adeguato; richiede l'imposizione di autocontrolli collettivi, il cui sorgere è impedito da queste disgregazioni stesse⁶.

La soluzione non è certo un'economia di non-crescita, come la Gran Bretagna ha chiaramente dimostrato. Nessun paese può tagliarsi fuori dal cambiamento generale. La società britannica poté subire una disgregazione minore della altre società del Continente, però è adesso vittima del suo mediocre rendimento economico. Il popolo britannico continua forse ad avere meno tensioni individuali rispetto a quelli del Continente, però il morale collettivo sta cominciando ad abbassarsi. Le pressioni dell'egualitarismo e della partecipazione di massa sono cresciute come altrove ed il divario tra le promesse e le aspettative s'è ampliato anche più, portando a conflitti reiterati e frustranti tra la burocrazia e diversi settori del grande pubblico, a risultati governativi sempre più scadenti e a un diffuso senso di estraniamento politico.

2.3. Il crollo delle istituzioni tradizionali

La contraddizione riguardante il controllo sociale è stata allargata dal disfacimento della struttura di autorità tradizionale su cui poggiavano i processi di controllo sociale. Il crollo è in parte dovuto all'effetto di-

rompente del cambiamento, ma può anche essere considerato come la conseguenza logica di un'evoluzione generale del rapporto dell'individuo con la società.

In tutto l'Occidente la libertà di scelta dell'individuo è aumentata straordinariamente. Con lo sgretolarsi delle vecchie barriere ogni cosa appare possibile. I propri lavori, i propri amici, i propri compagni, si possono non solo scegliere senza essere forzati dalle convenzioni d'un tempo, ma questi rapporti possono anche essere interrotti più facilmente. La gente, la cui gamma di opportunità è più estesa e la cui libertà di cambiamento è maggiore, può essere molto più esigente e non può accettare di essere vincolata da relazioni che durino tutta una vita. Naturalmente ciò vale molto di più per i giovani. Questo quadro si è ulteriormente rafforzato con lo sviluppo della libertà sessuale e con la messa in discussione del posto della donna nella società. In tale contesto non si poteva non porre in discussione l'autorità tradizionale, la quale non solo si scontrava con la nuova eccezionale ondata di affermazione dell'individuo, ma veniva perdendo quella capacità di controllo sulla gente priva di alternative che aveva mantenuto per un periodo di tempo troppo lungo.

Gli ultimi anni sessanta hanno costituito una svolta importante. Il cambiamento basilare si manifestò in tutta la sua drammatica ampiezza nel subbuglio politico del periodo che impose una specie di prova di forza morale a una certa forma di autorità tradizionale. Il suo senso fu frainteso giacché sembrò che la rivolta mirasse ad obiettivi politici. Appare ora che la posta in gioco era, molto più che quella politica, l'autorità morale: più che le istituzioni politiche ed anche economiche, le chiese, le scuole e le organizzazioni culturali.

Nel breve arco di alcuni anni, le chiese sembrano essere state le istituzioni più profondamente sconvolte. In gran parte dell'Europa, si è verificata una rapida e fondamentale modificazione che le ha private della loro autorità politica, e persino morale, sui propri greggi e all'interno della società in genere. La chiesa cattolica è stata la più duramente colpita poiché era rimasta la più autoritaria. Tuttavia, come si rileva dai sondaggi d'opinione, i sentimenti e i bisogni religiosi permangono. Essi sono stati addirittura riattivati dalle inquietudini del nostro tempo, così che le chiese alla fine saranno in grado di riconquistare parte del terreno perduto. Per riuscirci, dovranno aprirsi ed abbandonare quanto rimane dei loro principi tradizionali.

Ciò può essersi già realizzato dal momento che lo stampo autoritario sta scomparendo. La crisi è molto più palese all'interno della gerarchia

sistemi complessi moderni e diventa quindi più vulnerabile. La Germania in una certa misura trae vantaggi dal profondo trauma del nazismo, da cui è derivato necessariamente un più sostanziale cambiamento nell'organizzazione della compagine sociale; cionondimeno essa soggiace allo stesso genere di tensioni.

2.2. *L'impatto della crescita economica*

L'impatto della crescita economica può meglio comprendersi considerando queste tensioni di fondo. Negli anni 1950 e all'inizio degli anni 1960, si credeva che il grande problema delle nazioni europee fosse la realizzazione della crescita economica. Sarebbe bastato che il loro *pnl* potesse crescere per un periodo abbastanza lungo che sarebbe gradualmente scomparsa la maggior parte delle loro difficoltà d'identità politiche disunite e non consensuali. Questo convincimento veniva accolto in modo così schiacciante che per lungo tempo la linea ufficiale dei partiti comunisti consisteva nel negare la realtà del progresso materiale della classe operaia e nel sostenere che lo sviluppo capitalistico aveva causato un calo, non solo relativo, ma anche assoluto, del reddito dei lavoratori. Tuttavia, non si poté alla fine non riconoscere certe realtà: vale a dire, gli enormi miglioramenti goduti nel trascorso ventennio da tutti i gruppi sociali e dai lavoratori in particolare. Ma le conseguenze di tutto ciò sarebbero state l'opposto di quanto ci si era aspettato. Anziché acquistare le tensioni, il progresso materiale sembra averle esasperate.

Tre sembrano esseri i fattori che occorre considerare per spiegare il paradosso. In primo luogo, è naturale che il cambiamento provochi delle crescenti aspettative che non possono essere soddisfatte dai suoi risultati necessariamente limitati. Una volta constatato che le cose possono cambiare, la gente non può più accettare con facilità quegli aspetti di base della propria condizione che una volta si davano per scontati. L'Europa è stata particolarmente vulnerabile perché il suo *boom* economico senza precedenti era seguito a un lungo periodo di stagnazione con sentimenti repressi di frustrazione. Inoltre, i suoi cittadini sono stati più complicati in politica e particolarmente soggetti ai paragoni tra categoria e categoria mossi dall'invidia.

Un secondo fattore da prendere in esame è il ruolo particolare svolto dall'ideologia radicale nella politica della classe operaia europea. A un livello elementare, le ideologie rivoluzionarie e non consensuali dei partiti e sindacati operai dell'Europa erano connesse al ritardo economico e

culturale che non consentiva ai lavoratori un'equa partecipazione ai vantaggi della società. Ma l'ideologia è soltanto in parte una conseguenza della frustrazione; essa è anche uno strumento di azione. E nel contesto europeo, essa rimane il mezzo più efficace disponibile ai fini della mobilitazione. Quando l'ideologia viene meno, viene pure meno la possibilità dei sindacati di ottenere dei risultati. Inoltre, i processi di contrattazione collettiva ordinata, anche quando danno dei risultati, tendono a diventare così complessi e burocratici da produrre disaffezione. La massa lavoratrice non si riconosce in un tale processo burocratico e tende a "sbandare", il che vuol dire che più i sindacati e partiti operai accettano procedure regolari, più s'indebolisce la loro capacità di mobilitare i propri seguaci e fare veramente pressione sul sistema. Sono quindi costretti a riscoprire l'estremismo. Ciò vale di più per i paesi latini, che non hanno mai raggiunto un sistema di contrattazione soddisfacente, ma anche nell'Europa nord-occidentale la spinta estremista è stata molto forte. In genere, anche se i lavoratori si sono integrati meglio nel sistema sociale complessivo, rimangono tuttavia fondamentalmente frustrati e delusi per le forme di contrattazione che non consentono loro molta partecipazione. E' necessaria, pertanto, un'ideologia radicale che li metta in grado di impegnarsi nel gioco sociale. Questa situazione si fa particolarmente sentire in molti paesi dove i gruppi di classe operaia non hanno beneficiato del benessere nella misura in cui avrebbero dovuto o potuto. Invece, i paesi dove il progresso dei salariati è stato rispetto agli altri maggiore e più costante, ad esempio la Germania, sono anche quelli la cui resistenza all'inflazione e alla deriva ideologica è più forte.

Un terzo fattore è forse ancora più essenziale. E' la conseguenza più disgregante del cambiamento accelerato. E' abbastanza vero che il cambiamento spesso arreca risultati materiali maggiori e che la gente, quantunque abbia potuto per lungo tempo negare i propri miglioramenti, ha saputo alla fine riconoscerli e apprezzarli. Però il cambiamento accelerato presenta un costo in termini di disgregazione che è enorme. Esso implica che molte branche e imprese s'indeboliscono e addirittura scompaiono, mentre altre attraversano una crescita eccezionale. C'è gente costretta alla mobilità, sia geografica che occupazionale, dei cui costi psicologici ci si può rendere conto. E' ovvio che, avendo dovuto affrontare una nuova forma di incertezza, paragoni più spesso le proprie sorti con quelle di altri gruppi. Le tensioni sono, quindi, destinate a crescere.

Questi processi hanno, inoltre, esercitato un influsso diretto e profondo sui tipi di controllo sociale operanti nella comunità. Ed è in ciò che l'Europa è stata molto più vulnerabile rispetto, sia agli Stati Uniti,

quelli dei passati governi, con quelli di altre zone del "Trilatero" e con quelli del resto del mondo, i risultati del governo sono soddisfacenti. Quelle europee sono ancora società ad alto livello di civiltà, i cui cittadini sono ben difesi e in cui gli agi e le possibilità di divertimento sono stati non solo mantenuti, ma anche estesi ad un grandissimo numero di persone. L'Europa, inoltre, subisce il disordine sociale e il crimine in misura minore degli Stati Uniti.

Nondimeno, sono sempre di più le zone nelle quali si è drasticamente indebolita la capacità dei governi di agire e di rispondere alla sfida posta dalle richieste dei cittadini. L'istruzione secondaria e le università, nonché, spesso, le amministrazioni delle metropoli, l'utilizzazione dei suoli e il rinnovamento urbano sono in crisi. In molti paesi, questo indebolimento di capacità è l'aspetto che comincia a prevalere nella contrattazione tra i gruppi, nella ridistribuzione del reddito e nel trattamento dell'inflazione.

2. Cause sociali, economiche e culturali

Per meglio comprendere questi tratti generali dei sistemi socio-politici dell'Europa occidentale e poter suggerire degli orientamenti generali per l'analisi del cambiamento possibile, dovremmo per prima cosa cercare di puntualizzare le cause sociali, economiche e culturali degli attuali momenti di crisi. Cause ed effetti sono, però, sostanzialmente interdipendenti, ed è impossibile districarli. Cercheremo, pertanto, di mettere a fuoco, una dopo l'altra, alcune delle principali problematiche che possono servire a una migliore comprensione della situazione attuale.

Cercheremo, anzitutto, di valutare il contesto socio-economico generale, che può essere caratterizzato, sul piano sociologico, dall'esplosione dell'interazione sociale e, sul piano economico, dall'effetto sconvolgente della crescita continua. Cercheremo poi di analizzare il collasso generale delle istituzioni tradizionali, che può ritenersi il retroterra immediato della crisi. Ci sposteremo quindi sul problema delle istituzioni culturali, concentrando soprattutto l'attenzione sugli intellettuali, sull'istruzione e sui mezzi di comunicazione. Concluderemo, infine, riesaminando un ultimo problema congiunturale che ha avuto un effetto di accelerazione: il problema dell'inflazione.

2.1. L'aumento dell'interazione sociale

In ogni paese sviluppato l'uomo è diventato un animale molto più sociale che in passato. Si è avuto un esplodere di interazione umana e, correlativamente, c'è stato un aumento enorme della pressione sociale. La trama sociale della vita umana è diventata e diviene sempre più complessa, e la sua organizzazione più difficile. La dispersione, la frammentazione e l'ordine elementare sono stati sostituiti dalla concentrazione, dall'interdipendenza e da una struttura complessa. I sistemi organizzati sono diventati estremamente più complessi e, in un sistema sociale molto più composito e intricato, tendono a prevalere sulle forme più semplici del passato. L'organizzazione della compagine sociale, a causa della fondamentale importanza della sua complessità odierna, riveste un significato cruciale, che suscita il problema del controllo sociale sull'individuo.

L'Europa, avendo un lungo passato di controllo sociale tradizionalmente imposto sull'individuo da autorità collettive, in particolare lo stato, e istituzioni religiose gerarchiche, si trova in una situazione del tutto particolare. Vero è che tali autorità e istituzioni nel corso dei secoli che ci separano dall'assolutismo sono state liberalizzate; pur tuttavia, persiste ancora una forte connessione tra controllo sociale e valori gerarchici, il che implica la tendenza al riapparire di una contraddizione di fondo. I cittadini avanzano pretese inconciliabili. Sollecitando un'azione più decisa per risolvere i problemi che devono affrontare, essi esigono maggiore controllo sociale. Nello stesso tempo, però, respingono ogni tipo di controllo sociale che sia associato con i valori gerarchici che hanno appreso a scartare e rigettare. Il problema è, se si vuole, universale, però è più esasperante in Europa, dove la disciplina sociale non è oggetto di culto come lo è ancora in Giappone e dove non si sono sviluppate forme più indirette di controllo sociale come nel Nord America.

I paesi europei hanno, quindi, da sormontare problemi più difficili per oltrepassare un certo livello di complessità nei loro sistemi politico-amministrativi, sociali ed anche economici. Ci sono differenze in ogni paese, avendo ciascuno conservato un sistema collettivo specifico di controllo sociale. Ma ognuno di questi sistemi appare ormai incapace di risolvere i problemi del momento. E ciò vale tanto per la Gran Bretagna, ritenuta da sempre maestra dell'arte di governo, quanto per l'Italia, che ha potuto essere un esempio di "non-governo" stabile. Anche la Francia possiede un apparato centrale sempre meno adeguato alla direzione dei

maggioranza elettorale o si debbano affrontare problemi di governo, occorre una serie del tutto diversa di alleanze. Questi problemi esistono anche negli Stati Uniti e nel Giappone, ma nei paesi europeo-occidentali essi si presentano con particolare acutezza a causa della frammentazione dei sistemi sociali, delle grandi difficoltà di comunicazione e delle barriere tra i diversi sottosistemi che tendono a chiudersi e a operare isolatamente.

Ad ogni modo, nell'Europa occidentale predominano due modelli differenti. Il primo, che ha conseguenze peggiori per la governabilità, è il modello burocratico associato a una mancanza di consenso. E' quello esemplificato specialmente da paesi come la Francia e l'Italia, dove una parte molto consistente dell'elettorato continua a votare per partiti estremi, sia di sinistra, sia, in misura minore, di destra, che non accettano i requisiti minimi del sistema democratico. In questi paesi il controllo sociale viene imposto ai cittadini grazie a un apparato statale estremamente isolato dalla popolazione. Le regolamentazioni politico-amministrative agiscono secondo un circolo vizioso di fondo: il potere burocratico, separato dalla retorica politica e dalle esigenze dei cittadini, incoraggia in essi l'estraneazione e l'irresponsabilità, le quali formano il contesto indispensabile al progressivo venir meno del consenso. La mancanza di consenso rende a sua volta indispensabile il ricorso al potere burocratico, non potendosi correre il rischio di impegnare cittadini che non accettano le regole minime del gioco. In genere, quando il controllo sociale sia stato tradizionalmente realizzato per mezzo d'una forte pressione burocratica, il consenso democratico non si è sviluppato pienamente e c'è la possibilità endemica di sfaldamenti consensuali. Tutti i paesi europei mantengono alcuni di questi meccanismi di controllo tradizionali.

Per contro, un modello alternativo è esemplificato dai paesi dell'Europa nord-occidentale, nei quali si è raggiunto abbastanza presto e si è costantemente rafforzato un ampio consenso, impedendo così alla burocrazia statale di dominare in modo troppo esclusivo. La Svezia, con il suo solido sistema decisionale locale, con il suo sistema di contrattazione fondata sul consenso dipendenti-dirigenti e con i suoi meccanismi di tutela antiburocratica (basati sul ricordo all'*ombudsman*), costituisce l'esempio migliore di questo modello.

Cionondimeno, anche in questi paesi, e perfino in Svezia, esiste una generale tendenza all'estraneazione, all'irresponsabilità e alla dissoluzione del consenso. Col tempo, il ritmo della contrattazione collettiva si è fatto sempre più monotono, cioè sempre più burocratico, e tra i lavora-

tori, se non tra i cittadini in genere, si è sviluppata la tendenza a sentirsi estraniati come quelli dell'Europa rivoluzionaria. In Danimarca, Olanda e Gran Bretagna, il consenso sociale democratico va affievolendosi, mentre i rapporti tra i gruppi sono diventati così complessi ed incerti che i cittadini sono sempre più frustrati. La politica diventa un che di separato dai sentimenti dei cittadini e persino dalla realtà. Tendono quindi a crearsi dei circoli viziosi che portano questi paesi quanto mai più vicino a quelli dell'Europa continentale. A tutto ciò non si è sottratta neppure la Svezia, almeno nel campo dei rapporti di lavoro⁴.

1.3. *La dimensione europea*

Tutti questi problemi vengono certamente moltiplicati dalla nuova dimensione delle questioni internazionali, la quale ha fatto dello stato nazionale europeo un'entità alquanto obsoleta. Si potrebbe ovviamente immaginare un sistema federale europeo, basato su strutture decisionali locali e regionali fortemente decentrate e quindi in grado di ridurre il sovraccarico al vertice, di limitare il carattere burocratico dei processi di intermediazione e di contenere l'estraneazione dei cittadini. Ma gli sforzi di unificazione fin qui fatti hanno avuto la tendenza a rafforzare gli apparati burocratici nazionali, come se questi centri nevralgici tradizionali degli affari europei non potessero far altro che rinvigorire. Così, l'Europa occidentale si trova davanti a uno dei dilemmi più assurdi. I suoi problemi hanno carattere sempre più europeo, mentre la sua possibilità di affrontarli risiede in strumenti istituzionali di carattere burocratico e nazionale, che sono sempre più inadeguati, ma che, nello stesso tempo, tendono a rafforzare la loro influenza sul sistema.

Nell'Europa occidentale, inoltre, è stata utilizzata nelle questioni nazionali e internazionali la personificazione del potere per superare gli scogli burocratici e incoraggiare l'identificazione dei cittadini quando la partecipazione non poteva essere efficace. I risultati di quest'uso sono, però, sempre deludenti. I leader diventano prigionieri della propria immagine e sono troppo vulnerabili per agire. Diventano personaggi da *public relations*, creando così un vuoto di credibilità ed estendendo l'incomprensione tra i cittadini e il loro sistema decisionale.

Non si deve, tuttavia, esagerare la generale tendenza all'irresponsabilità e all'impotenza nei singoli stati europei e nell'Europa nel suo insieme. I problemi sono minacciosi, la capacità di affrontarli sembra essersi ridotta, ma ci sono ancora molte zone nelle quali, a confronto con

spondenti americani. Si può intendere l'apparente paradosso se si accetta l'idea che il decidere non è soltanto opera di alti funzionari statali e di politici, ma è pure il prodotto dei processi burocratici che si svolgono nelle organizzazioni e sistemi complessi. Se questi processi sono orientati dalla routine e lenti, e queste organizzazioni e sistemi troppo rigidi, le comunicazioni saranno difficili, nessuna regolamentazione impedirà il ricatto, e una struttura insufficiente aumenterà il sovraccarico. Nonostante tutta la loro raffinatezza, le moderne tecniche decisionali non hanno finora giovato molto, essendo il problema politico o sistemico, non tecnico.

Uno degli esempi migliori del loro insuccesso è stato mostrato in un recente studio comparativo sul modo in cui, in tempi diversi, rispettivamente negli anni 1890 e 1960, furono prese a Parigi due decisioni analoghe: la decisione di costruire la prima metropolitana parigina e la decisione di costruire il nuovo sistema regionale di trasporto veloce. Questo raffronto fa vedere un sensazionale calo della capacità di prendere decisioni razionali da un'epoca all'altra. La decisione degli anni 1890 diede vita a un dibattito politico irto di difficoltà, ma molto animato; fu sì una lenta sequenza decisionale, ma vi si giunse su solide premesse, sia dal punto di vista finanziario, che economico, che sociale. La decisione degli anni 1960 fu presa quasi in segreto, senza una pubblica discussione politica, ma con la spinta di innumerevoli manovre di corridoio ed un violento conflitto infraburocratico. Sotto il profilo dei vantaggi sociali, economici e finanziari, i suoi risultati, se se ne analizzano le conseguenze, furono manifestamente più scadenti. Sembra che i nuovi specialisti delle decisioni, pur potendo usufruire di strumenti raffinati e nonostante non fosse certamente maggiore la complessità tecnica della decisione, non siano riusciti a cavarsela altrettanto bene dei loro meno brillanti predecessori. La sola differenza impressionante è l'enorme aumento del livello di complessità del sistema ed il suo considerevole sovraccarico, dovuti alla sua centralizzazione confusionaria³.

E' vero, sotto questo profilo, esistono tra i diversi paesi europei molte differenze e non si dovrebbe parlare troppo frettolosamente di condizioni europee comuni. C'è, ad esempio, un contrasto abbastanza forte tra un paese come la Svezia — che ha sviluppato una notevole capacità di affrontare problemi complessi, sollevando il personale ministeriale dal peso delle decisioni amministrative e tecniche ed assegnando considerevoli poteri decisionali alle rafforzate autorità locali — ed un paese come l'Italia — dove una burocrazia debolissima ed un sistema politico instabile non riescono a prendere decisioni e a favorire il rag-

giungimento di alcun tipo di accordo. Però la maggioranza dei paesi europei sono alquanto più vicini al modello italiano e la Svezia sembra, per il momento, costituire una lampante eccezione. E non pare che si tratti di eccezione dovuta all'ampiezza territoriale o al tipo di problemi, dal momento che piccoli paesi, come il Belgio oppure l'Olanda e la Danimarca, sono anch'essi vittime del sovraccarico e della complessità, dovuti alla rigidità e alla complessità dell'attaccamento al gruppo e alla frammentazione del sistema politico.

1.2. *Peso burocratico e irresponsabilità civica*

La governabilità delle nazioni europeo-occidentali è intralciata da un'altra serie di problemi connessi che si dipartono dalla generale accentuazione del dominio burocratico, dalla mancanza di responsabilità civica e dalla dissoluzione del consenso.

Ovunque si sviluppa un problema fondamentale: l'opposizione tra il gioco decisionale ed il gioco dell'attuazione. All'uno e all'altro livello intervengono logiche completamente diverse. Nel gioco decisionale, la capacità di dominare una coalizione vincente per un accordo finale e delimitato è una funzione della natura e delle regole del gioco di cui la decisione è un risultato. Dal momento che gli stessi partecipanti fanno lo stesso gioco per un numero abbastanza considerevole di decisioni cruciali, la natura del loro gioco, le risorse dei partecipanti e i rapporti di forza tra essi possono valere ai fini della previsione dei risultati tanto quanto la sostanza del problema e la sua possibile soluzione razionale. Nel gioco dell'attuazione, tuttavia, compaiono attori i cui quadri di riferimento non hanno nulla a che vedere con la contrattazione decisionale nazionale e il cui gioco è fortemente influenzato dalla struttura di potere e dai tipi di rapporto esistenti, sia nella burocrazia, sia nel sistema politico-amministrativo nel quale la decisione va attuata. Assai spesso succede che i due giochi si svolgono in maniera diversa, se non addirittura in totale contrapposizione. Può pertanto esistere un divario tra la razionalità di coloro che prendono decisioni e i risultati della loro attività, il che significa che la regolamentazione collettiva delle attività umane in un sistema complesso è sostanzialmente frustrante. Tale situazione viene riprodotta ed esemplificata al livello politico superiore in cui tutti i sistemi democratici moderni risentono di una generale separazione tra quella che può essere una coalizione elettorale ed il processo di governo. A seconda che si debba ottenere una

e delle razionalizzazioni ampiamente differenti, due sono le caratteristiche essenziali riguardanti il problema di fondo della governabilità:

- I sistemi politici europei sono sovraccarichi di partecipanti e di richieste e incontrano sempre maggiore difficoltà nel dominare la complessità che è proprio il risultato naturale della loro crescita economica e del loro sviluppo politico.
- La coesione burocratica che devono sostenere per mantenere la loro possibilità di prendere ed attuare decisioni tende a incoraggiare l'irresponsabilità e la dissoluzione del consenso, il che, a propria volta, accresce la difficoltà del loro compito.

1.1. Il sovraccarico dei sistemi decisionali

La superiorità delle democrazie è stata spesso attribuita al loro carattere fondamentalmente aperto. I sistemi che possiedono questa apertura, tuttavia, danno buoni risultati solo in certe condizioni. Se non sono in grado di mantenere e sviluppare opportune regolamentazioni vengono minacciati da entropia. Le democrazie europee sono state solo in parte, e talvolta solo in teoria, aperte. Le loro regolamentazioni si fondavano su un minuto vaglio di partecipanti e richieste; e se, nonostante il progresso conseguito nel far fronte alla complessità, possiamo parlare di sovraccarico, è perché questo modello tradizionale di vaglio e di governo a distanza si è gradualmente sfaldato al punto che le regolamentazioni necessarie sono quasi scomparse.

Sono parecchie le ragioni connesse a questa situazione. Anzitutto, gli sviluppi sociali ed economici hanno reso possibile la coesistenza d'una grande quantità di gruppi e interessi nuovi. In secondo luogo, l'esplosione dell'informazione ha reso difficile, se non impossibile, il mantenimento della distanza tradizionale che si reputava necessaria per governare. In terzo luogo, l'ethos democratico rende difficile che si impedisca l'accesso e si restringa l'informazione, mentre la permanenza dei processi burocratici collegati ai sistemi tradizionali di governo rende impossibile il loro controllo a un livello abbastanza basso. A causa dell'attuale modello dell'informazione e di questa mancanza di sottosistemi autoregolatori, ogni genere di conflitto secondario diventa un problema di governo.

Queste convergenze e contraddizioni hanno dato origine a un paradosso sempre più marcato. Mentre si è per tradizione creduto che la

forza dello stato dipendesse dalla quantità di decisioni ch'esso era in grado di prendere, più sono le decisioni che lo stato moderno si trova ad adottare, più esso diventa debole. Le decisioni non danno soltanto forza, esse arrecano anche vulnerabilità. La debolezza di fondo dello stato europeo moderno consiste nel suo essere soggetto alla strategia del ricatto.

Un'altra serie di fattori che tendono a sovraccaricare tutti i sistemi sociali industriali o post-industriali si sviluppa dall'ovvia complessità che è il risultato della crescita organizzativa, dell'interdipendenza sistemica e del restringimento d'un mondo dove sono sempre meno le conseguenze che possano essere trattate alla stregua di esteriorità accettabili. Le società europee non solo non si sottraggono a questa generale tendenza, ma neppure l'affrontano col dovuto miglioramento delle capacità di governo. Politici ed amministratori hanno trovato più facile e più conveniente arrendersi alla complessità. Essi tendono ad adattarsi e perfino a servirsi come d'un'utile cortina fumogena. Si può dare accesso ad altri gruppi e ad altre richieste senza dover dire di no e si può mantenere ed espandere la propria libertà d'azione o, in termini più sgradevoli, la propria irresponsabilità.

Oltre un certo livello di complessità, nessuno, tuttavia, è in grado di controllare i risultati d'un sistema; la credibilità del governo viene meno. Le decisioni vengono da chissà dove; l'estraniazione dei cittadini progredisce e il ricatto irresponsabile aumenta, retroagendo conseguentemente nel circolo. Si potrebbe sostenere che intervenga, a dare un ordine spontaneo a questa contrattazione caotica, il "mutuo aggiustamento di parte", secondo il modello di Lindblom, ma così non sembra perché i campi sono, al tempo stesso, insufficientemente strutturati e privi di regolamentazione².

Ci si potrebbe pure chiedere perché le nazioni europee debbano subire una complessità e un sovraccarico maggiori degli Stati Uniti, i quali ovviamente possiedono un sistema più complesso aperto a più partecipanti. Ma la complessità e il sovraccarico sono semplicemente relativi alla capacità di farvi fronte, e l'attuale debolezza delle nazioni europee deriva dal fatto che la loro capacità è molto minore perché la loro tradizione non le ha messe in grado di sviluppare sistemi decisionali basati su queste premesse. Questo giudizio sulle capacità decisionali degli stati-nazione europei può apparire sorprendente, dato che ci sono paesi, quali la Gran Bretagna e la Francia, che vantano il possesso del miglior apparato possibile di professionisti delle decisioni, per molti versi meglio addestrati o se non altro meglio selezionati dei loro corri-

risultato della decisione

- 1947, 2a ed., p. 147 (tr. it. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, 1955).
4. V. Ronald Inglehart, "The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Postindustrial Societies", *American Political Science Review*, 65, dic. 1971, pp. 991 e segg.

2. EUROPA OCCIDENTALE

di Michel Crozier

1. Stanno divenendo ingovernabili le democrazie europee?

E' andata facendosi continuamente strada nell'Europa occidentale la sensazione vaga ma persistente che le democrazie siano diventate ingovernabili. Il caso della Gran Bretagna è diventato l'esempio più vistoso di questa inquietudine, non perchè si tratti dell'esempio peggiore, ma perchè la Gran Bretagna, che s'era sottratta a tutti i capricci della politica continentale, era stata sempre e dovunque considerata la madre e il modello dei processi democratici. Le sue difficoltà del momento presentano sembrano annunciare il crollo di questi processi democratici o, almeno, la loro incapacità di rispondere alle minacce dei tempi moderni.

Nella maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale le apparenze rimangono, certamente, salve, ma quasi dappertutto le coalizioni governative sono deboli e vulnerabili, mentre quelle alternative sembrano essere altrettanto deboli e forse ancora più contraddittorie. Al tempo stesso, si devono prendere decisioni le cui conseguenze possono essere di vasta portata, mentre i processi di governo, a causa della concomitanza di pressioni contraddittorie, non sembrano essere in grado di produrre che risultati irregolari.

Queste difficoltà vengono rese ancora più gravi dall'esistenza del problema Europa. L'ingorgo di ciascun sistema nazionale di governo ha via via ristretto il margine di libertà su cui può fondarsi il progresso dell'unificazione europea. La burocrazia europea, che per un certo tempo era stata un meccanismo protettivo capace di rendere più accette le soluzioni razionali, ha ormai perduto il suo ruolo. Le contraddizioni a livello governativo tendono, pertanto, ad accrescersi, mentre i governi sono costretti a impennarsi molto di più sulla nazione e presentano molto minore credibilità.

Ciascun paese, è ovvio, è sostanzialmente diverso. La principale caratteristica dell'Europa occidentale è la sua varietà. Ma, al di là delle prassi

senso, dai valori materialistici, orientati dal lavoro, consci delle esigenze sociali, a quelli che pongono l'accento sulla soddisfazione individuale, sul tempo libero e sul bisogno di "realizzazione di sé sul piano affettivo, intellettuale ed estetico"⁴. Senza dubbio, questi valori si evidenziano soprattutto nella generazione più giovane. Spesso coesistono con il più grande scetticismo nei confronti dei leader e delle istituzioni politiche e con la massima estraniamento dai processi politici. Nella loro portata tendono ad essere privatistici. L'origine di questo complesso di valori è probabilmente connessa con la relativa opulenza di cui, nelle società del "Trilatero", la maggior parte dei gruppi sociali furono partecipi durante l'espansione economica degli anni '60. E' possibile che i nuovi valori non sopravvivano a una recessione e a una penuria di risorse. Ma se vi resistono, pongono allo stato democratico un ulteriore nuovo problema in relazione alla sua capacità di mobilitare i cittadini per il raggiungimento di fini sociali e politici e di imporre loro i sacrifici che ciò comporta.

Infine, e aspetto forse più grave, ci sono le *minacce intrinseche* alla vitalità del sistema democratico che sgorgano direttamente dal funzionamento della democrazia. Il governo democratico non opera necessariamente secondo modi che regolino o mantengano automaticamente l'equilibrio. E' possibile, invece, che funzioni in modo tale da dare vita a forze e tendenze le quali, se non controllate da qualche intervento esterno, finiscono col condurre all'indebolimento della democrazia. Fu questo, certamente, un tema centrale nei presentimenti di de Tocqueville sulla democrazia; esso riapparve negli scritti di Schumpeter e di Lipman; esso è un elemento-chiave nell'attuale pessimismo riguardo al futuro della democrazia.

Le minacce contestuali differiscono, come abbiamo visto, a seconda di ciascuna società. Le variazioni che intervengono nella natura delle istituzioni e dei processi democratici peculiari di ciascuna società possono far sì che alcuni tipi di minacce intrinseche siano più rilevanti in una società che in un'altra. In complesso, però, quelli intrinseci sono pericoli generali, in una certa misura comuni all'operare di tutti i sistemi democratici. Anzi, più democratico è un sistema, più probabilità esso ha di esporsi ai pericoli intrinseci, i quali, in questo senso, sono più gravi di quelli estrinseci. Le democrazie possono riuscire a evitare, contenere o imparare a convivere con le minacce contestuali alla loro vitalità. C'è motivo più fondato di pessimismo se i pericoli per la democrazia sorgono ineluttabilmente dalle attività inerenti al processo democratico stesso. Appare, tuttavia, che queste abbiano negli ultimi anni generato un cedimento dei mezzi tradizionali di controllo sociale, una negazione di

legittimità a quella politica ed altre forme di autorità, nonché un sovraccarico di richieste al governo, eccedente la sua capacità di risposta.

L'attuale pessimismo sulla praticabilità del sistema democratico di governo discende in gran parte dall'ampiezza con cui negli ultimi anni si sono manifestati simultaneamente i pericoli contestuali, le tendenze societarie e le minacce intrinseche. Un sistema democratico che non sia stato travagliato da debolezze interne derivanti dal proprio operato in termini di democrazia potrebbe affrontare molto più agevolmente le minacce politiche contestuali. Un sistema al quale dall'ambiente esterno non siano state poste esigenze così gravi potrebbe correggere le insufficienze derivategli dalle proprie azioni. Ad ogni modo, a fare della governabilità della democrazia una questione vitale e davvero impellente per le società della Trilaterale è la concomitanza tra i problemi politici che sorgono dalle minacce contestuali, la decomposizione della base sociale della democrazia manifestatasi con la formazione di intellettuali che si schierano all'opposizione e di giovani estranei alla vita sociale, oltre che gli squilibri che derivano dalle attività democratiche stesse.

Questo concorso di minacce sembra creare una situazione nella quale le necessità di obiettivi e priorità a lungo termine e di più ampia formulazione, il bisogno di una maggiore coerenza complessiva d'indirizzo politico, si manifestano nello stesso momento in cui la crescente complessità della compagine sociale, le crescenti pressioni politiche sul governo e la sempre minore legittimità di quest'ultimo gli rendono sempre più difficile il raggiungimento di questi scopi.

Le richieste al governo democratico si fanno più pressanti, mentre le sue possibilità ristagnano. Questo, sembra, è il dilemma di fondo della governabilità della democrazia manifestatosi in Europa, Nord America e Giappone negli anni '70.

Note

1. V. *The New York Times*, 7 ott. 1974; *The Economist*, 23 mar. 1974, p. 12; Geoffrey Barraclough, "The End of an Era", *New York Review of Books*, 27 giu. 1974, p. 14.
2. Molti di questi temi sono stati affrontati nei rapporti di altri gruppi di studio della Commissione trilaterale. Si vedano in particolare i *Triangle Papers* nn. 1-7 contenenti rapporti sul sistema monetario internazionale, sulla cooperazione internazionale, sui rapporti economici Nord-Sud, sul commercio mondiale e sull'energia.
3. Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York,

procacemente connesse quali non esistevano un decennio addietro. I problemi dell'inflazione, della penuria di materie prime, della stabilità monetaria internazionale, dell'organizzazione dell'interdipendenza economica e della sicurezza militare collettiva riguardano tutte le società del "Trilatero" e costituiscono i temi decisivi all'ordine del giorno del dibattito politico in vista di un'azione comune². Al tempo stesso, tuttavia, determinate decisioni pongono particolari problemi a determinati paesi. Gli Stati Uniti, con la politica estera più attiva di qualsiasi altro paese democratico, sono in questo campo di gran lunga più esposti a sconfitte degli altri governi democratici, i quali, impegnandosi di meno, rischiano anche di meno. Dato il relativo declino della loro influenza militare, economica e politica, la possibilità che gli Stati Uniti negli anni a venire si trovino di fronte a un grave capovolgimento militare o diplomatico è maggiore che non in ogni altro precedente periodo della loro storia. Se ciò si verificasse, per la democrazia americana potrebbe trattarsi di un grosso trauma. Gli Usa, d'altra parte, sono abbastanza ben preparati ad affrontare molti problemi economici che costituirebbero seri pericoli per un paese il quale, come il Giappone, scarseggi di risorse naturali e dipenda dallo scambio internazionale.

Queste minacce contestuali porrebbero nelle migliori circostanze problemi considerevoli di politica e di innovazione istituzionale. Esse, però, sorgono in un momento in cui i governi democratici si trovano a fronteggiare contemporaneamente altri gravi problemi derivanti dall'evoluzione sociale e dalla dinamica politica delle loro società. La vitalità della democrazia in un paese è chiaramente connessa alla *struttura e alle tendenze sociali* esistenti nel paese stesso. Una struttura sociale in cui la ricchezza e il sapere fossero concentrati nelle mani di pochissimi non condurrebbe alla democrazia, né vi tenderebbe una società profondamente divisa in due gruppi etnici e regionali polarizzati. Nella storia dell'Occidente, l'industrializzazione e la democratizzazione avanzarono lungo percorsi alquanto paralleli, anche se in Germania la seconda rimase indietro rispetto alla prima. Fuori dell'Europa, anche in Giappone il ritardo fu considerevole. In generale, comunque, lo sviluppo delle città e il sorgere della borghesia diversificarono le fonti del potere, portarono all'affermazione dei diritti personali e di proprietà contro lo stato e contribuirono a rendere il governo più rappresentativo dei principali gruppi esistenti nella società. Il potere dei gruppi aristocratici tradizionali ostili alla democrazia tese verso il declino. In seguito, le tendenze democratiche furono messe in discussione, in alcuni casi con successo, dall'insorgere di movimenti fascisti che facevano appello alle incertezze

economiche e agli impulsi nazionalistici dei gruppi piccolo-medio-borghesi, suffragati dalla struttura autoritaria tradizionale che ancora rimaneva. Anche il Giappone subì una dirigenza militare reazionaria, contro cui la borghesia si trovò troppo debole per lottare e potere coesistere. Inoltre, in molti paesi i partiti comunisti acquisirono una considerevole forza in mezzo alla classe operaia, propugnando il rovesciamento della "democrazia borghese" in nome del socialismo rivoluzionario. L'eredità politica ed organizzativa di questa fase in Francia e in Italia permangono ancora, per quanto non sia affatto altrettanto chiaro d'una volta che la partecipazione comunista al governo d'uno di questi paesi costituisca il preludio della fine della democrazia in esso esistente. Così, in un'epoca o nell'altra, i pericoli per la vitalità del governo democratico sono venuti dall'aristocrazia, dalle forze armate, dalle classi medie e dalla classe operaia. E' probabile che con il procedere dell'evoluzione sociale ulteriori minacce scaturiscano da altre componenti della struttura sociale.

Oggi, una minaccia rilevante proviene dagli intellettuali e gruppi collegati che asseriscono la loro avversione alla corruzione, al materialismo e all'inefficienza della democrazia, nonché alla subordinazione del sistema di governo democratico al "capitalismo monopolistico". Lo sviluppo tra gli intellettuali d'una "cultura antagonista" ha influenzato studenti, studiosi e mezzi di comunicazione. Gli intellettuali, come dice Schumpeter, sono "persone che esercitano il potere della parola e dello scritto, ed uno dei tratti che li distingue da altre persone che fanno le stesse cose è l'assenza di responsabilità diretta delle questioni pratiche"³. In una certa misura, le società industriali avanzate hanno dato origine a uno strato di intellettuali orientati dai valori, i quali spesso si votano a screditare la leadership, a sfidare l'autorità ed a smascherare e negare legittimità ai poteri costituiti, mettendo in atto un comportamento che contrasta con quello del novero pure crescente di intellettuali tecnocratici e orientati dalla politica. In un'epoca di grande diffusione dell'istruzione secondaria e universitaria, di invasione dei mezzi di comunicazione di massa e di sostituzione del lavoro manuale con impieghi burocratici e attività professionali, questo sviluppo rappresenta per il sistema democratico una minaccia altrettanto grave, almeno potenzialmente, di quelle poste in passato dai gruppi aristocratici, dai movimenti fascisti e dai partiti comunisti.

Oltre all'apparizione degli intellettuali antagonisti e della loro cultura, una tendenza parallela e forse connessa, che incide sulla vitalità della democrazia, riguarda i più ampi mutamenti a livello dei valori sociali. In tutte le tre regioni della Trilaterale è in corso uno spostamento in tal

ed analizzare le minacce che si profilano per lo stato democratico nel mondo odierno, di verificare le basi dell'ottimismo o del pessimismo per il futuro della democrazia e di proporre quelle innovazioni che possano apparire adatte a rendere più attuabile la democrazia in avvenire.

2. Le minacce a cui è esposto lo stato democratico

L'attuale pessimismo sembra scaturire dalla concomitanza di tre tipi di minacce per il sistema di governo democratico.

Ci sono anzitutto le *minacce contestuali* che derivano dall'ambiente esterno a quello in cui le democrazie operano e che non sono un diretto risultato del funzionamento dello stato democratico stesso. Il governo cecoslovacco, per esempio, è oggi meno democratico di quanto avrebbe potuto essere in altre circostanze, e non per causa di qualche cosa su cui esercitasse un controllo. E' probabile che una violenta inversione nei rapporti con l'estero, ad esempio un fallimento militare o una umiliazione diplomatica, presenti una minaccia per la stabilità d'un regime. La sconfitta in guerra è in genere fatale a qualsiasi sistema di governo, compreso quello democratico (per contro, nelle società complesse il numero dei regimi che siano stati rovesciati in circostanze che prescindessero da una sconfitta dall'estero è estremamente piccolo: tutti i regimi, compresi i democratici, si avvalgono d'una "legge d'inerzia politica" che li mantiene in funzione fin quando non s'intromette qualche forza esterna). Così, inoltre, la depressione o l'inflazione mondiale possono essere provocate da fattori che sono esterni a una particolare società e non sono conseguenza diretta dell'azione del governo democratico; eppure esse possono presentare gravi problemi per il funzionamento della democrazia. Il genere e la gravità delle minacce contestuali possono variare significativamente da paese a paese, rispecchiando differenze di grandezza, di storia, di ubicazione geografica, di cultura e di livello di sviluppo. Combinandosi, questi fattori possono creare poche minacce contestuali alla democrazia, come generalmente accadde, per esempio, nell'America del diciannovesimo secolo, oppure possono determinare una situazione che, come nel caso della Germania di Weimar, rende estremamente difficile l'attuazione della democrazia.

I mutamenti intervenuti nella distribuzione internazionale del potere economico, politico e militare e nei rapporti sia tra le società del "Terzo", sia tra queste e il Secondo e Terzo Mondo, oggi pongono di fronte alle società democratiche una serie di minacce contestuali reci-

20 Possono questi paesi nell'ultimo quarto del ventesimo secolo continuare a funzionare con le forme di democrazia politica sviluppate nel corso del terzo quarto dello stesso secolo?

Negli ultimi anni, acuti osservatori di tutt'e tre i continenti hanno previsto un futuro grigio per lo stato democratico. Prima di lasciare l'incarico, Willy Brandt si sarebbe dichiarato convinto che "all'Europa occidentale non rimangono che altri 20 o 30 anni di democrazia; dopo di che scivolerà nel mare circostante della dittatura, poco importando che la sua imposizione provenga da un poliburo o da una giunta". Se la Gran Bretagna persiste nella sua incapacità di risolvere i problemi apparentemente irrisolvibili dell'inflazione con depressione in prospettiva, osserverà un alto funzionario britannico, "la democrazia parlamentare finirà con l'essere sostituita da una dittatura". "La democrazia giapponese crollerà", ammonì Takeo Miki nei primi giorni del suo incarico, a meno che non si possano attuare importanti riforme e non si possa ristabilire "la fiducia popolare nella politica". L'immagine che ricorre in queste e altre affermazioni è quella della disgregazione dell'ordine civile, del disfacimento della disciplina sociale, della debolezza dei leader e dell'estraneazione dei cittadini. Perfino quelle che si pensava fossero le più civiche delle società industrializzate sono state ritenute vittime di questi mali, come dicono gli osservatori a proposito di vietnamizzazione dell'America e di italianizzazione della Gran Bretagna.

Questo pessimismo sul futuro della democrazia ha coinciso con un corrispondente pessimismo sul futuro delle condizioni economiche. Gli economisti hanno riscoperto il ciclo cinquantennale di Kondratieff, stando al quale il 1971 (al pari del 1921) avrebbe dovuto segnare l'inizio d'un prolungato declino economico dal quale il mondo capitalistico industrializzato non si solleverebbe fin quasi la fine del secolo. Ciò implica che come gli sviluppi politici degli anni 1920 e 1930 produssero come conseguenza ironica — e tragica — una guerra combattuta per assicurare al mondo la democrazia, così gli anni 1970 e 1980 potrebbero costituire la premessa politica analogamente ironica per un ventennio di costante sviluppo economico destinato in parte a rendere il mondo abbastanza prospero per la democrazia.

Il pensiero sociale dell'Europa occidentale e del Nord America tende ad attraversare periodi di ottimismo e di pessimismo facili. Il fatto che oggi prevalga il pessimismo non vuol dire che esso sia necessariamente ben fondato. Né il fatto che tale pessimismo non abbia avuto un solido fondamento nel passato implica ch'esso sia necessariamente infondato oggi. Uno degli obiettivi principali di questo rapporto è di individuare

1. INTRODUZIONE

1. L'attuale pessimismo sulla democrazia

Per quasi un quarto di secolo i paesi del "Trilatero" hanno avuto un comune interesse tripartitico nella sicurezza militare, nello sviluppo economico e nella democrazia politica. Hanno coordinato i loro sforzi per provvedere alla loro comune difesa. Hanno collaborato nei compiti di ricostruzione economica, sviluppo industriale e nella promozione del commercio, degli investimenti e del benessere entro un quadro di istituzioni economiche internazionali comuni. Hanno apportato gli aiuti — e le inquietudini — della condizione medio-borghese a una maggioranza crescente delle loro popolazioni. Più o meno parallelamente, hanno, inoltre, ognuno a proprio modo, sviluppato e consolidato le proprie specifiche forme di democrazia politica, comprendente il suffragio universale, elezioni regolari, la competizione tra i partiti, la libertà di parola e di riunione. Non sorprende che, a distanza di un venticinquennio, sia necessario rivedere e modificare, alla luce delle mutate circostanze, i presupposti e le politiche iniziali in materia di sicurezza militare. Né sorprende che occorra una radicale revisione delle politiche e delle istituzioni del sistema economico post-bellico, basate sulla preminenza del dollaro. Dopo tutto, condizione tradizionale dell'esistenza dei governi è stata quella di affrontare i problemi della sicurezza e dell'economia e di adeguare le loro politiche al riguardo ai mutamenti ambientali.

Ciò che è molto più allarmante, perché più sorprendente, è l'estensione di questo processo di riesame, il quale sembra dovere investire non solo questi consueti settori della politica governativa ma anche la struttura istituzionale attraverso cui i governi esercitano la loro opera. In discussione oggi non vengono soltanto poste le politiche economiche e militari ma anche le istituzioni politiche ereditate dal passato. E' la democrazia politica, quale oggi esiste, una forma di governo attuabile per i paesi industrializzati dell'Europa, del Nord America e dell'Asia?

LA CRISI DELLA DEMOCRAZIA

Rapporto alla Commissione trilaterale
Prefazione di Giovanni Agnelli



Franco Agnelli

E' in crisi il "sistema occidentale"? Dove stiamo andando? Sono diventati ingovernabili i paesi industriali? E' giustificato l'attuale pessimismo sul nostro avvenire? Quali sono le cause sociali, economiche e culturali della situazione attuale? A quali minacce siamo esposti? Sono effettivamente crollate le istituzioni tradizionali e cosa allo stato attuale è possibile fare? Qual è l'impatto dei mezzi di comunicazione di massa? E dell'inflazione? Andiamo verso un regresso politico e sociale? Qual è l'influsso dei mutamenti sociali, economici e culturali sulle convinzioni politiche di base? Come si sta modificando la struttura dei valori? Qual è il contrappeso ai mutamenti in atto dei fattori tradizionali? E' opportuno rinvigorire i partiti politici? Come è possibile realizzare un'efficace pianificazione dello sviluppo economico e sociale? Come un effettivo rinnovamento nel campo del lavoro? E il problema degli studenti e dell'istruzione superiore? Come rafforzare le istituzioni e realizzare forme nuove di partecipazione democratica?

Tre notissimi studiosi — M. Crozier, il famoso sociologo francese, per l'Europa occidentale; S.P. Huntington, uno dei più autorevoli politologi degli Usa, per l'America settentrionale; J. Watanuki, sociologo, per il Giappone — rispondono in questo volume a queste e a numerose altre domande in un'analisi comparata delle origini della crisi che sta attraversando nelle sue tre grandi aree il mondo occidentale, formulando previsioni sulla sua possibile evoluzione nei prossimi anni e suggerendo una serie di rimedi possibili.

Ne risulta una lettura stimolante e fondamentale, che nessuno può ignorare. Il volume è nato originariamente come uno dei "rapporti" periodici attraverso i quali la "Trilateral Commission" — l'organismo, fondato nel 1973, che riunisce i più autorevoli esponenti del "mondo capitalistico" — studia e propone soluzioni a problemi di scottante attualità. L'introduzione è di Z. Brzezinski, attualmente assistente per gli affari della sicurezza nazionale del presidente americano.

Giovanni Agnelli ha scritto una prefazione appositamente per l'edizione italiana.

L. 5.000, Iva inclusa
(4.716)