

## RECENSIONI

HANS-DIETER KLINGEMANN E DIETER FUCHS (a cura di), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 472.

OSKAR NIEDERMAYER E RICHARD SINNOTT (a cura di), *Public Opinion and International Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 478.

OLE BORRE E ELINOR SCARBROUGH (a cura di), *The Scope of Government*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 427.

JAN VAN DETH E ELINOR SCARBROUGH (a cura di), *The Impact of Values*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 571.

MAX KAASE E KENNETH NEWTON (a cura di), *Beliefs in Government*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 217.

È difficile non provare ammirazione e insieme gratitudine di fronte a una ricerca come *Beliefs in Government*.

Migliaia di dati tratti da numerosi sondaggi, decine di saggi scritti da oltre cinquanta studiosi per un totale di cinque volumi: anche a considerare questi soli parametri, *Beliefs in Government* è un'impresa intellettuale che suscita rispetto per gli sforzi organizzativi e finanziari che deve avere richiesto. A un'opera di questo genere è giusto esprimere pure gratitudine. Gli anni che vanno dalla fine della seconda guerra mondiale alla fine degli anni sessanta sono stati anni di grandi trasformazioni economiche, ma anche anni di sostanziale stabilità e continuità con il passato nei comportamenti sociali e politici. Questa, almeno, fu l'interpretazione che troviamo nelle analisi di allora. Dalla fine degli anni sessanta in poi, di fronte alle prime avvisaglie di difficoltà economiche e a causa delle tensioni sociali e politiche, molti analisti dissero che si stava delineando una cesura con il passato. Valori, stili di vita, comportamenti sociali e politici sembravano star cambiando in molti paesi europei. In particolare si diffuse la sensazione che stava mutando in profondità la relazione tra i cittadini e la politica. In quegli stessi anni comparvero numerose analisi che cercavano di inter-

pretare il cambiamento in atto. Ma in moltissimi casi si trattava di istantanee di singoli momenti o di singoli aspetti oppure ricostruzioni storiche dei processi interni ad un solo paese. Rare sono state le ricerche comparate. Praticamente inesistenti sono le opere di taglio comparativo che coprano un ampio arco di anni. *Beliefs in Government* possiede invece tali caratteristiche, come appare evidente scorrendo gli argomenti dei cinque volumi.

Con tali credenziali è dunque difficile che *Beliefs in Government* non si guadagni la gratitudine di tutti coloro che, siano essi scienziati sociali o storici, sono interessati alla natura del cambiamento politico-sociale degli ultimi decenni del secolo. Si può essere più o meno d'accordo con le conclusioni di insieme avanzate dai curatori dei volumi o con le interpretazioni proposte nei singoli contributi, ma è facile prevedere che *Beliefs in Government* rappresenterà negli anni a venire un inevitabile punto di riferimento per gli studi del settore e una miniera di dati a cui attingere.

Recensire un'opera di tale natura significa compiere inevitabilmente un atto di ingiustizia. Dovendo farlo e volendo far emergere alcuni aspetti del tema conduttore di *Beliefs in Government*, credo che possa essere di qualche utilità esaminare le risposte che *Beliefs in Government* dà a tre domande-chiave: 1) in quali dimensioni e perché sono cambiati i rapporti tra i cittadini dei paesi europei e la politica? 2) Quale è stato l'impatto sulla democrazia? 3) Quali le possibili conseguenze sul futuro della democrazia?

Nelle conclusioni del volume da loro curato, Fuchs e Klingemann osservano che i rapporti tra cittadini e politica dagli anni settanta in avanti sono cambiati in modo uniforme in tutti i paesi europei soltanto in due aspetti: *a*) il numero di cittadini coinvolto in azioni politiche al di là della partecipazione elettorale è aumentato e *b*) l'attaccamento «psicologico» ad un partito è diminuito (ma la tendenza a questo proposito è meno chiara).

Non ci sono invece segni altrettanto inequivocabili di un mutamento uniforme per quanto riguarda gli altri comportamenti e atteggiamenti politici. Infatti nei paesi esaminati non emerge un trend univoco né in relazione alle forme di partecipazione convenzionale (voto e iscrizione ai partiti) né in relazione al sostegno dato alle autorità. Cioè a dire, in alcuni paesi c'è stato un calo della quota di cittadini coinvolti in queste forme di partecipazione oppure si è verificata una diminuzione della fiducia e in altri si sono verificate tendenze di segno opposto. Infine, non si sarebbe verificata in nessun modo una crescita dell'apatia politica, come invece è stato ipotizzato dagli autori che parlano di un cambiamento in senso post-modernista delle relazioni tra cittadini e politica (su tutti questi dati si veda l'utile tabella riassuntiva a p. 430 del volume primo).

Ad essere cambiata, invece, sarebbe la struttura dell'opinione pubblica di diversi paesi europei. Contrariamente alle prime indagini che

negli anni cinquanta avevano messo in luce l'esistenza di un pubblico la cui opinione sui temi politici appariva incoerente ed instabile, Kaase e Newton (pp. 78-85 del volume da loro curato) trovano che nel periodo considerato i cittadini hanno espresso in merito a vari temi opinioni dotate di un livello di coerenza interna e di sofisticazione significativo. Purtroppo i dati da essi presentati sono lunghi dall'essere persuasivi. In prevalenza si tratta di dati aggregati che poco o nulla possono dire sulla competenza a livello individuale. Quando poi gli indicatori utilizzati colgono la struttura delle opinioni a questo livello, i dati mostrano, più che la qualità dell'opinione pubblica, la strutturazione dell'opinione pubblica per effetto degli orientamenti di partito o ideologici. Il che, tuttavia, non riduce la plausibilità, come vedremo, delle loro osservazioni sulla capacità dei cittadini di modificare i loro giudizi di fronte ai cambiamenti della situazione politica ed economica.

*Beliefs in Government* attribuisce questo cambiamento parziale ad una trasformazione dei cittadini. La tesi avanzata sostiene che se sono cambiati i rapporti tra i cittadini e la politica è perché sono cambiati i primi, sia sotto il profilo della competenza civica sia sotto l'aspetto del cambiamento dei valori più prossimi alla politica (si veda lo schema di p. 11 del volume curato da Fuchs e Klingemann).

L'approccio di *Beliefs in Government* è dunque molto simile a quello seguito da Inglehart in «Culture Shift in Advanced Industrial Society» (1990). Come per Inglehart, anche per *Beliefs in Government* la crescita di competenza civica e i nuovi valori sono l'espressione diretta a livello micro della modernizzazione socio-culturale che opera a livello macro. Altre linee di spiegazione, non necessariamente in alternativa a questa, rimangono in ombra. In particolare non viene esplorata la possibilità che la responsabilità del poco o tanto cambiamento che c'è stato nelle strutture che collegano i cittadini alla politica vada attribuita alla seconda più che ai primi. E cioè al modo in cui le élites manipolano le opportunità di partecipazione dei cittadini.

Per quanto concerne le dimensioni valoriali coinvolte nel mutamento, *Beliefs in Government* concentra la sua attenzione sull'evoluzione di tre grandi costellazioni conflittuali di valore: valori religiosi *contra* valori secolari; valori di eguaglianza sociale *contra* valori di iniziativa individuale, ambedue definiti come valori «materialisti» e sintetizzati nell'alternativa sinistra/destra; valori «materialisti» *contra* valori «post-materialisti».

Le analisi contenute nel volume quarto, curato da Van Deth e Scarbrough, portano alla conclusione che il cambiamento valoriale, tutto sommato, è stato meno radicale di quello che venne ipotizzato dalle prime indagini che cercarono di far risalire la trasformazione della politica al mutamento di valori. Da un lato, sebbene i vecchi orientamenti di valore (religione/secolarismo e orientamenti ideologici di tipo «materialista») siano condivisi da una quota di cittadini minore del passato, il loro posto non è stato preso integralmente dai «nuovi»

(«post-materialismo»). È accaduto invece che vecchi e nuovi orientamenti si fondessero assieme nell'animo della maggioranza degli elettori. Dall'altro lato, i vecchi orientamenti hanno mantenuto in parte la presa sulle scelte politiche e di voto. Per esempio, dal 1960 in poi, pur in presenza di una riduzione significativa e generalizzabile a quasi tutti i paesi europei degli elettori che vanno di frequente in chiesa (su questo punto si vedano i due contributi di Jagodzinski e Dobbelaere nel volume quarto), non è diminuita l'intensità della relazione tra pratica religiosa e voto ai partiti conservatori o democristiani.

In definitiva, la risposta di *Beliefs in Government* alla prima delle tre domande-chiave di cui abbiamo parlato poco sopra può venire sintetizzata nei punti seguenti: *a*) il mutamento è stato parziale finendo per coinvolgere alcuni aspetti dei rapporti tra cittadini e politica; *b*) in particolare non è mutato solo il repertorio delle azioni politiche, ma starebbe emergendo una nuova cultura della cittadinanza, un insieme non solo di comportamenti ma anche di valori orientati verso un'estensione della democrazia diretta; *c*) in ogni caso il mutamento non è stato tale da pregiudicare la sopravvivenza dei sistemi di partiti tradizionali.

L'ultimo punto va sottolineato perché non conferma un'opinione diffusa secondo la quale le strutture tradizionali della politica sarebbero entrate in una crisi profonda nell'ultimo quarto di secolo (così la pensa ad esempio Hobsbawm nella sua recente ricostruzione del secolo che si sta per chiudere). Le conclusioni di *Beliefs in Government* sono al riguardo meno catastrofiche.

Secondo Knutsen e Scarbrough la scelta di voto in diversi paesi europei è rimasta ancora sino alla fine degli anni ottanta sensibilmente condizionata dalle fratture storiche (classe e religione), anche se è evidente che nel passato il condizionamento era maggiore (pp. 519-521 del volume quarto). Nel contempo il peso della nuova politica sulle scelte di voto è cresciuto sensibilmente, in particolare nei paesi più avanzati. Ma alle sfide della nuova politica i partiti hanno saputo reagire inglobandone i temi nei loro orientamenti tradizionali. A questo proposito, Klingemann osserva che «(ancora negli anni ottanta)... le posizioni dei partiti riflettono abbastanza bene gli orientamenti dei loro sostenitori. (Ma) se c'è un cambiamento questo va addirittura nella direzione di una rappresentanza più accurata delle domande popolari da parte di quelle élites che definiscono le finalità e dirigono le azioni dei partiti politici nelle democrazie moderne» (pp. 201-202 del volume primo).

Va detto però che per *Beliefs in Government* la nuova politica ha rappresentato una minaccia soprattutto per i partiti collocati sul lato sinistro dello spazio politico. Poca attenzione viene dedicata alle sfide che varianti diverse di nuova politica o altri orientamenti culturali potrebbero porre ai partiti collocati sul lato destro dello spazio politico, come di fatto si è verificato dalla fine degli anni ottanta in poi in molti

paesi europei. In alcuni contributi ci sono tuttavia interessanti spunti. Ad esempio, Klingemann mostra come alla metà degli anni ottanta su molti temi le posizioni di diversi partiti conservatori europei fossero più moderate di quelle degli elettori che si collocavano a destra.

Sin dagli anni settanta le trasformazioni sociali ed economiche, le difficoltà che i governi incontravano nel mantenere elevato il livello di servizi sociali e le conseguenti tensioni sociali hanno stimolato una fioritura di interpretazioni che non mancavano di esprimere il più nero pessimismo circa le sorti delle istituzioni democratiche. Kaase e Newton nel volume di sintesi da loro scritto elencano ben sette di tali teorie. Di queste quasi tutte, pur da prospettive e con enfasi diverse, espressero il timore che la legittimità della democrazia stesse entrando in una fase di grandi pericoli. Con il senno di poi sarebbe facile concludere che queste preoccupazioni erano eccessive.

In realtà, secondo *Beliefs in Government*, l'errore stava nel fatto che quelle teorie sottovalutavano la capacità di elettori e politici di correggere le proprie aspettative. Questo è quanto emerge in estrema sintesi dai contributi contenuti nel volume curato da Borre e Scarborough. Sul fronte più delicato, e cioè quello degli atteggiamenti verso i servizi forniti dallo Stato e il problema correlato della loro copertura fiscale, laddove ci si aspettava rivolta e ingovernabilità vi è stato invece un processo di reciproco aggiustamento tra le aspettative dei cittadini e le scelte dei governi. Guardando agli indicatori, dalla analisi di Fuchs, Guidorossi e Swensson nel volume primo emerge che il grado di soddisfazione per il funzionamento della democrazia non è diminuito in tutto il periodo considerato. La risposta di *Beliefs in Government* è dunque che la legittimità della democrazia non è mai stata seriamente posta in discussione. Si potrebbe aggiungere che il pessimismo eccessivo circa le sorti della democrazia di molte di quelle teorie nasceva anche da un altro loro limite. In sostanza, comune a buona parte di loro era la tendenza a far dipendere troppo strettamente la credenza nella legittimità delle istituzioni democratiche dalla efficacia con cui le autorità politiche risolvono i problemi. La legittimità democratica veniva giudicata a rischio perché si riteneva che l'efficacia dei governi democratici fosse sottoposta a gravi tensioni.

Ora, è senza dubbio sensato attendersi che la credenza nella legittimità delle istituzioni democratiche si incrini se chi governa non riesce a risolvere i problemi di un paese. Il punto cruciale, tuttavia, riguarda i margini di autonomia che vengono attribuiti alla credenza nella legittimità. Dalla letteratura sui cambiamenti di regime abbiamo appreso che i margini sono ampi. Secondo le teorie prese in considerazione da Kaase e Newton essi erano praticamente inesistenti. E per *Beliefs in Government*? A me pare che, pur con una più acuta consapevolezza degli intricati rapporti tra queste due dimensioni del consenso politico, *Beliefs in Government* nel suo complesso propenda verso l'idea che le credenze nella legittimità delle istituzioni abbiano

tutto sommato un'autonomia limitata dalle prestazioni di queste. Si prenda, ad esempio, quanto dicono su questo problema Fuchs e Klingemann nel volume da loro curato. Da un lato, i due studiosi affermano che «l'accettazione delle strutture formali è la pre-condizione perché gli esiti del processo politico vengano riconosciuti come vincolanti, anche quando non sono accettati positivamente» e che «le domande a lungo insoddisfatte dei cittadini conducono .... ad una crisi della democrazia rappresentativa quando queste non possono venire assorbite entro i meccanismi istituzionali esistenti» (p. 4 del primo volume). Il che farebbe pensare ad un primato delle istituzioni e della credenza nella loro legittimità sui processi e le aspettative circa i loro risultati. Dall'altro lato, per Fuchs e Klingemann il meccanismo istituzionale che dà legittimità alla democrazia rappresentativa è il buon funzionamento dell'alternanza governo/opposizione. Il che, a mio giudizio, è un altro modo di dire che la credenza nella legittimità è poco più di un'aspettativa circa le prestazioni del processo politico. Inoltre, sempre a giudizio dei due studiosi, la fine della sfida ideologica rappresentata dal comunismo avrebbe tolto ogni residuo contenuto normativo alla credenza nella legittimità democratica delle istituzioni rappresentative in quanto tali. Da qui la prognosi che in futuro le democrazie saranno sempre più costrette a dipendere dalle proprie prestazioni per assicurarsi la legittimità. Le prestazioni di cui si parla, tuttavia, non riguardano solo la soluzione ai problemi ma anche le trasformazioni istituzionali in vista della «realizzazione di certi standard democratici» (p. 440). Con ciò Fuchs e Klingemann sembrano volere dire che finita la minaccia ideologica comunista un numero sempre più crescente di cittadini avvertirà l'esistenza di un divario tra i loro ideali di democrazia e le istituzioni rappresentative così come sono.

Il periodo preso in esame da *Beliefs in Government* arriva grosso modo sino alla data fatidica del 1989. La fine della guerra fredda ha riproposto, sul piano dello studio dei regimi democratici, problemi certamente non nuovi, ma spesso trascurati. Fino a quando esisteva un competitore globale, la spinta allo studio delle varianti di regimi democratici era frenata dalla necessità di precisare meglio le differenze tra le democrazie occidentali e i regimi che non lo erano. Venuta meno questa necessità l'interesse si sposta verso la determinazione delle differenze interne alla democrazia. *Beliefs in Government* non si occupa direttamente di questo problema. Né potrebbe farlo, visto che poggia su una base di dati raccolta per rispondere ad altre domande. Tuttavia il problema è ben presente nelle sue analisi sotto forma di interrogativo sulle conseguenze che il cambiamento politico può produrre sul destino delle democrazie europee. Ad esso vengono fornite alcune risposte, tra le quali tre meritano di venire sottolineate.

1) Il problema delle varietà di democrazie compare in *Beliefs in Government* in sede di bilancio finale, quando ci si chiede se il cambiamento nelle relazioni tra cittadini e politica verificatosi dalla fine

degli anni sessanta in poi si è dispiegato secondo modalità che riflettono le varietà istituzionali di democrazia, *in primis* quelle messe in luce da Lijphart. La risposta di Newton e Kaase è che la distinzione tra democrazie maggioritarie e democrazie del consenso non sembra costituire un criterio discriminante. Il cambiamento di alcuni aspetti dei comportamenti politici si è sviluppato in modo uniforme in tutte le democrazie europee, a prescindere cioè dalla varietà istituzionale che caratterizza i diversi sistemi politici. Viceversa, negli aspetti rimasti immutati, le forme di partecipazione continuano a riflettere tale varietà.

In ambedue i casi si tratta di un dato interessante che confermerebbe la tesi secondo la quale il mutamento di questi decenni trova la sua origine in fattori esterni alle istituzioni politiche in quanto tali. Per *Beliefs in Government* emergerebbe poi una frattura di natura culturale, anche se limitata ad un solo ambito. Gli atteggiamenti verso le prestazioni dello Stato diffusi nei paesi latini e in quelli nei quali è presente un partito democristiano sarebbero significativamente diversi da quelli presenti nei paesi protestanti del Nord Europa. Questa è però l'unica difformità tra gruppi di paesi che *Beliefs in Government* riscontra a livello di cultura politica. Il che è forse un po' deludente. Dobbiamo pensare che, al di là di quanto scoperto, non esistano modelli di cultura politica che superino i confini dei sistemi politici nazionali? Oppure, più semplicemente, che gli indicatori utilizzati non sono adatti ad individuare fenomeni di questo genere? È difficile rispondere a queste domande, anche perché a me sembra che *Beliefs in Government* nel complesso non abbia dedicato loro molta attenzione.

2) In generale, un fenomeno si differenzia in varianti non solo per effetto del contesto, ma anche per gli scarti interni alla sua dinamica evolutiva. Nel caso nostro è utile chiedersi se e in che misura il mutamento di alcuni aspetti delle relazioni tra cittadini e politica provochi conseguenze negative o semplicemente inattese sugli altri. Di questo problema *Beliefs in Government* rivela in alcuni casi una consapevolezza non comune, in altri casi meno. Due esempi possono risultare utili. Da un lato, di fronte alla conferma che le forme di partecipazione non istituzionale coinvolgono soprattutto cittadini giovani e istruiti, Newton e Kaase nel volume da loro scritto più volte sottolineano come questo fenomeno sollevi alla lunga un problema grave di eguaglianza politica. Dall'altro lato, di fronte alla constatazione che a livello aggregato la sfiducia verso i politici e le istituzioni viene influenzata in modo rilevante da fattori quali l'instabilità dei governi e la frammentazione dei sistemi partitici (si vedano i contributi di Listhaug e di Listhaug e Wiberg nel volume primo), non si presta sufficiente attenzione al paradosso rappresentato da un cambiamento politico che va nella direzione di una maggiore partecipazione dal basso e dell'attesa di un governo in grado di decidere in modo più efficace ed efficiente. Oppure, detto altrimenti, al paradosso di un cambiamento che sembra implicare più democrazia diretta e insieme più democrazia schumpeteriana.

3) Per *Beliefs in Government*, in particolare a giudizio di Fuchs e Klingemann, la differenziazione interna del regime democratico sembra dispiegarsi secondo un modello causale unilineare. Le nuove forme di partecipazione, nella misura in cui avanzano una pretesa di democrazia diretta, vanno direttamente a toccare quello che i due autori considerano il punto di maggiore precarietà delle democrazie moderne, il loro essere cioè organizzate attraverso istituzioni di rappresentanza. Ed è proprio l'interazione tra le nuove aspettative dei cittadini e le risposte e/o l'inerzia delle istituzioni a determinare, secondo i due studiosi, la possibile emergenza di varianti di democrazia. Sono evidenti le implicazioni normative di questo approccio, ma non è questa la sede per affrontarle. Non si può non notare, tuttavia, che sul piano dei fatti, l'unico caso recente di cambiamento istituzionale interno al regime democratico che si è verificato in Europa, e cioè il nostro paese, per quello che sinora se ne sa, non può essere fatto risalire ad una crisi di rappresentanza indotta esclusivamente da una rivoluzione delle aspettative verso una democrazia più esigente. Nel caso italiano sono palesemente intervenuti anche altri fattori che fanno pensare, se non altro, che i punti fragili delle democrazie contemporanee possano essere più d'uno e, quindi, che il percorso di differenziazione non possa venire immaginato come unilineare.

[Paolo Segatti]

FABRIZIO BATTISTELLI, *Soldati. Sociologia dei militari italiani nell'era del peace-keeping*, Milano, Angeli, 1996, pp. 248.

In sociologia la ricerca empirica si affermò negli anni quaranta proprio nel settore militare, col monumentale studio di S. Stouffer e altri, *The American Soldier*. Grazie al mutato scenario politico internazionale, anche in Italia la sociologia militare scende oggi «sul campo». Il volume, frutto di quest'evoluzione di per sé significativa, si fonda sui risultati delle ricerche su questionario condotte sui militari italiani che hanno partecipato alle missioni Pellicano 1 e Ibis, condotte rispettivamente in Albania (1991-1993) e Somalia (1992-1994).

L'assetto incerto del sistema post-bipolare ha fatto del *peace-keeping* (o *enforcing*) la nuova frontiera della sicurezza, nazionale ed internazionale. All'Italia, sempre più coinvolta in queste operazioni, si presenta il problema di come, e con che genere di forze-competenze, affrontarle. Per rispondere all'interrogativo l'autore si confronta con un tema classico della sociologia contemporanea: la *soggettività*. Ad un'analisi superficiale la scelta potrebbe apparire ingiustificata, per l'effetto combinato di «razionalizzazione burocratica» e «automatizzazione del campo di battaglia». Ma Battistelli mostra come la centralità della soggettività nell'organizzazione militare non sia scalfita, al con-