

Cultura politica e istituzioni. Il caso delle istituzioni federali

Sofia Ventura

Una, ancorché parziale, analisi del rapporto tra cultura e istituzioni politiche deve, necessariamente, misurarsi con un problema definitorio. Rimandando alla ricca letteratura esistente per quanto concerne il problema di cosa sia definibile politico¹, notiamo come tutt'altro che semplice sia definire l'istituzione. Come è stato osservato, «l'unica idea comune a tutti gli usi del termine istituzione è quella di una sorta di instaurazione di una relativa persistenza di una distinta forma sociale»². A questo proposito, Luca Lanzalaco ha individuato quattro diversi modi di intendere le istituzioni: le istituzioni come vincoli all'azione (una prospettiva propria della «teoria economica delle istituzioni»); le istituzioni come modelli di comportamento validi e persistenti (di esse viene accentuata la componente strutturale), come tali considerate da autori classici come Weber e Veblen, ma anche da autori neoistituzionalisti come Meyer e Rowan; le istituzioni come principi regolativi dell'azione, come norme verso cui si orienta il comportamento (Parsons); le istituzioni come fattori costitutivi della stessa realtà sociale (Waldavsky, Zucker).

In questo saggio cercheremo di porre in relazione il fattore cultura politica, del quale presenteremo due diverse interpretazioni, con il fattore istituzioni politiche. Per fare ciò abbiamo scelto una

¹ Per i concetti di Potere, Stato e Sistema politico, centrali per la definizione di ciò che è politica (nella Scienza politica), cfr. i saggi di Stoppino, Morlino e Poggi in A. PANEBIANCO (ed), *L'analisi della politica*, Bologna 1989. Vedi anche la voce *Politica*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (edd), *Dizionario di Politica*, Torino 1983 e in L. ORNAGHI, (ed) *Politica. Enciclopedia tematica aperta*, Milano 1993.

² Hughes, cit. in L. LANZALACO, *Istituzioni, Organizzazione, Potere*, Roma 1995, p. 45.

visuale particolare e, a nostro avviso, particolarmente feconda: quella delle istituzioni federali.

È la scuola comparativista di Almond ad introdurre il concetto di cultura politica nel lessico della scienza politica³. Nel noto testo di Almond e Verba del 1963, *The Civic Culture*, la cultura politica è definita come un modello distributivo di «atteggiamenti verso il sistema politico» o verso sue parti; analogamente, in *Comparative Politics* di Almond e Powell del 1978, essa è identificata con «l'insieme di atteggiamenti, credenze e orientamenti nei confronti della politica caratteristici di un sistema politico in un dato periodo»⁴. La cultura politica, poi, è posta in relazione con la struttura politica, identificata con una rete di ruoli, intesi come modelli di comportamento, definito dalle proprie aspettative e azioni personali e da quelle degli altri. Il rapporto, dunque, è istituito con strutture costituite da ruoli, ai quali i membri del sistema politico si conformano attraverso processi di socializzazione; è in gioco, allora, l'istituzione intesa come principio regolativo dell'azione.

«La cultura politica – sostengono Almond e Powell – dà forma alle azioni degli individui che ricoprono ruoli politici nel sistema politico. Nello stesso tempo, le opportunità e le pressioni determinate dalla struttura politica esistente danno forma alla cultura politica. Cultura e struttura, orientamenti e comportamenti interagiscono l'uno con l'altro in continuazione nel processo in cui gli individui apprendono ed agiscono e apprendono attraverso l'azione».

E ancora, «gli atteggiamenti, le credenze ed i valori plasmano l'adempimento dei ruoli e sono a loro volta plasmati dagli incentivi e dalle possibilità di essi». Il rapporto di causalità, dunque, assume una forma circolare, ove cultura e struttura, cultura e istituzioni assumono ora la natura di causa, ora la natura di effetto secondo il segmento temporale preso in considerazione.

1. *Credenze, atteggiamenti e istituzioni federali*

L'importanza della cultura politica, così come intesa dalla scuola di Almond, per lo sviluppo delle istituzioni federali, è stata messa in luce da diversi autori che si sono occupati del problema del federalismo.

Così, ad esempio, Ivo Duchacek, nel suo noto lavoro del 1970, poi ripubblicato nel 1987⁵, presenta la «cultura politica federale»,

³ Per un approfondimento di questo tema vedi G. FEDEL, *Cultura e simboli politici*, in A. PANEBIANCO (ed), *L'analisi della politica*, cit., pp. 365-390.

⁴ Cfr. l'edizione italiana, GABRIEL A. ALMOND - G. BINGHAM POWELL JR, *Politica Comparata*, Bologna 1988, p. 55.

⁵ I.D. DUCHACEK, *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*, Boston 1987.

intesa come una variante della *civic culture* di Almond e Verba, e dunque come un insieme di orientamenti e atteggiamenti verso il sistema politico federale, come un ingrediente, se non una precondizione, del comportamento federale dei cittadini e delle loro istituzioni.

La cultura federale è interpretata come un abito mentale che conduce a concepire l'iniziativa e la responsabilità innanzitutto in termini locali, territoriali. Nei paesi di lingua inglese è possibile individuare la presenza di tale abito mentale, che si manifesta in un interesse e una partecipazione intensi al governo locale. Anche in Gran Bretagna, un sistema politico unitario, è possibile parlare della presenza di una cultura federale, alla luce sia del particolare valore attribuito alle identità e agli interessi territoriali della Scozia, del Galles e del Nord Irlanda, sia del livello elevato di partecipazione al governo locale in Inghilterra.

Al contrario, nei paesi dell'America Latina il federalismo non ha messo radici in quanto importazione straniera all'interno di una cultura politica unitaria, forgiata da una tradizione di uniformità e centralizzazione, rappresentata dalla Chiesa cattolica, dal diritto romano, e dalla cultura politica unitaria importata dalla Spagna e dal Portogallo⁶.

Anche Daniel Elazar, considerato tra i massimi esperti del federalismo, pone tra gli elementi del federalismo la cultura politica: «la conservazione del federalismo implica *il pensare federale*, cioè l'orientamento verso gli ideali e le norme del repubblicanesimo, del costituzionalismo e della partecipazione al potere che sono gli elementi essenziali del percorso federale»⁷. Tale orientamento si fonda sull'idea che la società sia costituita da patti e contratti correlati tra loro, che consentono il perseguimento di fini comuni ma al tempo stesso tutelano l'integrità delle parti contraenti. Tale idea permea le relazioni sociali e politiche dei sistemi autenticamente federali, implicando «interazioni umane fondate sulla cooperazione negoziata, sulla condivisione tra le parti e sul coordinamento, piuttosto che sulla relazione gerarchica tra superiore e subordinato»⁸. La cultura politica federale è considerata requisito necessario dei federalismi di successo e la sua assenza una tra le principali cause dei fallimenti dei tentativi di dare vita a nuovi sistemi federali. Se è possibile che vengano introdotte istituzioni federali anche in assenza di una cultura federale, come soluzione a problemi complessi di convivenza, l'accettazione non convinta di tale solu-

⁶ *Ibidem*, pp. 341-344.

⁷ D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Milano 1995, p. 157 (ed. or. 1957).

⁸ *Ibidem*, pp. 64-65.

zione può rendere problematico il funzionamento del nuovo sistema.

Questi autori hanno posto l'accento anche su un altro segmento del processo causale, quello che va dall'istituzione alla cultura politica. Elazar, ad esempio, trattando del federalismo canadese, ha notato come in quel contesto le culture politiche siano piuttosto carenti dal punto di vista federale: la cultura francofona è incline alla centralizzazione gerarchica, quella anglofona è influenzata dal modello Westminster di fusione dei poteri. Ciò nonostante, verso la metà del XIX secolo fu scelta la soluzione federale come unico mezzo per realizzare l'unità nazionale, riconfermata quale migliore soluzione in occasione delle crisi successive. Come conseguenza di ciò, il Canada ha sviluppato una forte volontà di federarsi al fine di realizzare l'unità nazionale, che a sua volta ha rafforzato le inizialmente deboli spinte di natura culturale verso il federalismo⁹. Questo caso ci fornisce un esempio di come le istituzioni federali possano influenzare la cultura politica in senso federale, e quindi provocare un *feedback* positivo sulla propria stabilità.

Duchacek, invece, ha sottolineato l'influenza che particolari istituzioni, non quelle specificamente federali, possono esercitare sulla cultura politica federale. Egli ha, infatti, individuato alcuni fattori il cui impatto può provocare cambiamenti sulle attitudini e gli orientamenti verso le istituzioni federali: l'ascesa di leader carismatici e di movimenti politici; l'emergere di nuove realtà internazionali, economiche o sociali; il declino delle assemblee legislative e il progressivo spostamento dell'iniziativa legislativa e della stessa formazione delle leggi verso gli esecutivi e le burocrazie nazionali; lo sviluppo di interessi funzionali organizzati su base nazionale¹⁰. Questa riflessione ci fornisce un'indicazione interessante per l'analisi dei cambiamenti nella cultura politica.

La *grid-group theory* di Douglas e Wildavsky

Una più articolata teoria *culturalista* è stata elaborata da Aaron Wildavsky, nell'ambito di una prospettiva che considera la cultura politica come l'insieme delle credenze e dei valori che diversi gruppi in una società utilizzano per giustificare i loro specifici modi di vita¹¹, e che sono alla base di altrettante specifiche preferenze per diversi modelli di relazioni sociali. In quest'ottica, le istituzioni vengono ad essere interpretate come costitutive della realtà sociale.

⁹ *Ibidem*, pp. 159-160.

¹⁰ I. D. DUCHACEK, *Comparative Federalism*, cit., p. 343.

¹¹ Cfr. M. THOMPSON - E. RICHARD - A. WILDAVSKY, *Cultural Theory*, San Francisco - Oxford 1990.

La teoria culturalista, tratta le preferenze come endogene, interne alle organizzazioni. Le preferenze, in questa prospettiva, emergono dall'interazione sociale, ove vengono a scontrarsi differenti modi di vita. Esse prendono forma all'interno di un processo decisionale, all'interno di interazioni tra individui che si oppongono a, e sostengono, diverse soluzioni istituzionali¹². In questo senso le preferenze alle quali fa riferimento Wildavsky sono preferenze circa il *giusto* ordine sociale e il conseguente ordine politico.

Lo studioso americano ha sviluppato il suo approccio a partire dai risultati dell'antropologa Mary Douglas, che ha posto in relazione ordine sociale e processi cognitivi. In particolare, Douglas ha sostenuto che ogni istituzione necessita, al fine di acquisire legittimità, e dunque di consolidarsi, di fondare la propria validità sulla ragione e sulla natura. Ogni istituzione sociale legittima, vale a dire, per essere tale richiede «una parallela convenzione cognitiva che la sostenga». Ciò è reso possibile dalla creazione di analogie condizionate:

«l'istituzione in formazione ha bisogno di un qualche principio stabilizzante per impedire la propria prematura scomparsa. Questo principio stabilizzante è la naturalizzazione delle classificazioni sociali. Quando la struttura formale di un insieme di relazioni sociali non è considerata come un accomodamento escogitato socialmente, essa deve essere giustificata mediante un'analogia col mondo fisico o sovrannaturale. Quando l'analogia è applicata da un insieme di relazioni sociali ad un altro e da questi alla natura, la sua ricorrente struttura formale è facilmente riconosciuta e dotata di una verità che si autoconvalida»¹³.

Naturalmente, quando l'analogia è collegata ad una struttura di autorità, modello sociale e modello logico si rafforzano reciprocamente¹⁴.

Processi sociali e processi cognitivi sono, dunque, alla base della formazione delle preferenze circa l'ordine sociale e politico. Le quali preferenze possono essere inserite all'interno di uno schema esplicativo della genesi e del cambiamento istituzionale.

Tornando a Wildavsky, questi ha sostenuto che gli individui in una società sono posti di fronte a diverse combinazioni di valori e pratiche conseguenti, che dai valori sono giustificate e razionalizzate. Non tutte le combinazioni di valori e pratiche sono possibili, ma solo quelle socialmente *funzionanti*, con una propria coerenza interna che permetta alle persone di aderire ad esse. I membri di una società possono scegliere tra diverse combinazioni, così come

¹² A. WILDAVSKY, *Choosing Preferences by Constructing Institutions: a cultural Theory of Preference Formation*, in «American Political Science Review», 81, n. 1, 1997, pp. 3-21, p. 5.

¹³ M. DOUGLAS, *Come pensano le istituzioni*, Bologna 1990, p. 85, (ed. or. 1986).

¹⁴ *Ibidem*, p. 105.

possono sostenere quelle politiche che ritengono essere coerenti con la loro visione del mondo. Una scelta fondamentale che gli individui devono, dunque, fare (o che altri dovranno fare per loro se essi non sono completamente liberi di scegliere) è il tipo di cultura, intesa come insieme di valori condivisi che legittimano pratiche sociali, da adottare.

I diversi tipi di cultura sono identificati da Mary Douglas attraverso la sua *grid-group theory*, poi ripresa da Wildavsky, con la quale l'antropologa americana costruisce una griglia basata sui criteri dell'intensità dei legami di gruppo e dell'ampiezza della regolazione sociale, che danno forma all'ambiente ove agiscono gli individui¹⁵. Quattro sono i tipi di cultura che si possono ottenere combinando le due dimensioni: la cultura gerarchica, la cultura individualista, quella egualitaria ed infine quella fatalista (o apatica).

Gruppi che presuppongono legami forti e prescrizioni numerose, collegate ai diversi ruoli sociali, conducono ad una cultura gerarchica. Gruppi con legami forti ma con limitate regole sociali, conducono, invece, ad una cultura egualitaria. La cultura individualista scaturisce da una situazione contraddistinta da deboli legami di gruppo e limitate regole sociali. L'ultimo tipo di cultura, quella fatalista, sorge in un contesto di legami di gruppo deboli e di forte presenza di prescrizioni sociali.

A questi tipi di cultura corrispondono diverse concezioni dell'ordine sociale e politico. Se, infatti, idea dominante della cultura individualista è l'autodeterminazione, dalla quale consegue la propensione a cercare soluzioni attraverso scambi e accordi che minimizzino la necessità di ricorrere all'autorità, la cultura gerarchica poggia proprio sull'idea di autorità. Essa, al contrario della cultura individualistica, che sostiene l'eguaglianza delle opportunità, giustifica una struttura verticale della società, ove ognuno svolge il proprio ruolo in un tutto armonioso.

L'autorità è rifiutata anche, e ancor di più, dalla cultura egualitaria, la quale, a differenza di quella individualista, sostiene la prospettiva di una eguaglianza nelle condizioni, dunque una eguaglianza non nel punto di partenza, ma in quello di arrivo. La cultura apatica, infine, trova spazio laddove gli individui ritengono di non potere controllare ciò che accade loro: essi non hanno preferenze in materia di politiche pubbliche, poiché ciò che essi preferiscono non conta¹⁶.

Questi diversi tipi di cultura convivono, con intensità diversa,

¹⁵ A. WILDAWSKY, *Political Cultures*, in *Culture and Social Theory*, (a cura di Sun-Ki Chai e B. Swedlow), New Brunswick 1998, p. 231, p. 4.

¹⁶ A. WILDAWSKY, *Choosing Preferences by Constructing Institutions*, cit., pp. 6-7.

all'interno di una medesima unità sociale e politica. A questo proposito, non ha senso, per Wildavsky, parlare di culture nazionali, ma è piuttosto corretto parlare dei diversi mix di culture che si possono creare all'interno di un medesimo sistema sociale e politico¹⁷. Una tale compresenza è, anzitutto, alla base dell'acquisizione di una identità culturale, che si acquisisce solo attraverso il confronto e il conflitto tra culture diverse. In secondo luogo, sostiene Wildavsky, nessun ordine sociale potrebbe reggersi su uno solo dei tipi di cultura identificati. Ad esempio, una cultura competitiva necessita comunque di una struttura d'autorità all'interno della quale potersi esprimere. Tra gli aderenti alle diverse culture, inoltre, possono stabilirsi temporanee alleanze: gerarchici ed egualitari, ad esempio, possono trovare conveniente appoggiare misure di redistribuzione del reddito autoritativamente imposte dal centro. Misure alle quali sarebbero contrari gli individualisti, come gli egualitari diffidenti verso l'autorità ma, a differenza di essi, contrari all'imposizione di un'eguaglianza dei risultati.

Una tale prospettiva culturale, sostiene Wildavsky, pone al centro della scienza politica le istituzioni. I diversi tipi di cultura, che a loro volta si fondano su analogie tra mondo naturale, natura umana e istituzioni, prendono forma all'interno di determinati contesti strutturali e sociali (la *grid-group theory* della Douglas). Il processo di formazione delle preferenze, che è un processo di autoidentificazione, di acquisizione del sé, che presuppone un'interazione con gli altri e la messa a punto di idee su come rapportarsi agli altri, è strettamente collegato al percorso individuale che conduce all'adesione ad un certo tipo di cultura. Adesione che comporta, come abbiamo visto, l'adeguamento ad una certa visione del mondo e quindi a determinate concezioni delle istituzioni, che riflettono le altrettanto particolari concezioni della natura e dell'uomo. Ciò conduce, dunque, a creare e, quindi, legittimare determinate istituzioni politiche e sociali, dando loro stabilità. In questo senso è possibile individuare una inferenza causale tra cultura e istituzioni, nel grado in cui queste appaiono riflettere configurazioni di valori, a loro volta forgiate in precedenti assetti strutturati. All'interno dell'interazione sociale, dunque, prendono forma sia la cultura, sia le istituzioni.

Così gli aderenti ad una cultura gerarchica valutano positivamente le istituzioni, e tanto più pervasive esse sono tanto più sono utili, in quanto costringono il comportamento di individui che al-

¹⁷ Vedi a questo proposito la polemica con David Laitin, in A. WILDAVSKY e D.D. LAITIN, *Political Cultures and Political Preferences*, in «American Political Science Review», 82, n. 2, 1988, pp. 589-596.

trimenti si distruggerebbero reciprocamente. Gli egualitari, al contrario, guardano alle istituzioni con atteggiamento negativo, in quanto esse implicano differenziazione e quindi ineguaglianza. Gli individualisti, come i gerarchici, hanno un atteggiamento positivo verso le istituzioni, ma, a differenza dei primi che preferiscono istituzioni costruite dall'alto, deliberatamente, essi guardano con favore a istituzioni che si formano spontaneamente, dal basso. Essi, cioè, preferiscono istituzioni il cui carattere vincolante deriva da innumerevoli accordi tra individui. Le istituzioni, di conseguenza, sono *buone* nel grado in cui prevedono regole limitate e consentono la competizione; *cattive* se restringono la competizione con troppe prescrizioni. Per i fatalisti, infine, tutte le istituzioni sono negative in quanto creano oppressione.

Grid-group theory e federalismo

Wildavsky ha applicato la sua prospettiva culturale all'analisi del federalismo. Come molti tra gli studiosi (e sovente *sostenitori*) del federalismo, egli ha evidenziato il carattere plurale e complesso degli assetti federali. La complessità del sistema federale possiede una dimensione strutturale che ha alla base un'altrettanto plurale dimensione culturale. Avendo in mente il caso degli Stati Uniti, infatti, Wildavsky ha sostenuto esservi, all'interno della struttura federale, una compresenza di diversi elementi: accentramento (politiche controllate dal governo), decentramento (programmi delegati a uffici funzionali o a stati e città), e non-centralizzazione (politiche controllate dagli stati e dai governi locali). Tali diversi elementi riflettono la particolare *mistura* di preferenze politiche esistenti nel paese¹⁸.

Secondo Wildavsky, infatti, proprio la compresenza, con diversa intensità, di diverse culture, è alla base della soluzione federale americana *tradizionale*, quella dualista (alla quale va il suo consenso), che presuppone ambiti separati per il governo federale, per gli stati e per la loro attività congiunta. Due sono le culture dominanti in tale assetto: quella gerarchica, che fornisce l'ordine, incluse le regole della competizione; quella individualista, dalla quale dipende la crescita economica. Accanto ad esse la cultura egualitaria, una cultura critica, di opposizione alle istituzioni dominanti. Queste tre culture, come già notato, esprimono diverse concezioni dell'ordine sociale e politico e quindi degli assetti istituzionali. Di

¹⁸ A. WILDAVSKY, *E Pluribus Unum: Plurality, Diversity, Variety and Modesty*, in *Federalism and Political Culture*, (a cura di D. Shleicher e B. Swedlow), New Brunswick 1998, p. 14. (già pubblicato in M. Hechter, L. A. COOPER e L. NADEL (edd), *The Origin of Values*, Hawthorne 1993, pp. 47-61.)

conseguenza, concepiscono in modo differente anche le modalità di diffusione del potere e delle risorse. Il termine di *decentramento* assume nei tre casi connotazioni divergenti. Per i *gerarchici* esso coincide con il concetto di delega: poteri delegati dal centro e da esso dipendenti. Per gli *egualitari* significa redistribuzione delle risorse tra le diverse località, coerentemente con la loro idea di eguaglianza delle condizioni. Per gli *individualisti*, invece, decentramento significa competizione tra entità indipendenti in assenza di un controllo centrale che non derivi da accordi reciproci.

Queste culture e queste concezioni convivono all'interno della nazione americana. Solo il carattere ibrido, da un punto di vista culturale, può sostenere e legittimare, a parere di Wildavsky, un assetto federale. Se, infatti, in un contesto democratico, è possibile pensare a diverse *gerarchie* che competono per il potere, non è altrettanto ipotizzabile che esse, data una visione del mondo gerarchica, deleghino tale potere. Al tempo stesso, data una cultura individualista, è difficile ipotizzare una divisione di competenze tra il centro e gli stati, nel grado in cui, fatta eccezione per le regole che consentono la libertà di contratto, gli individualisti non riconoscono un centro. Gli egualitari, infine, potrebbero accettare un governo centrale in una situazione in cui tutti gli individui siano uguali, o una confederazione ove tutti gli stati siano uguali, ma non una combinazione dei due. Ciò poiché un livello di governo potrebbe acquisire più potere in determinati ambiti, e quindi sui cittadini coinvolti, rispetto ad altri livelli. Poiché sono interessati all'eguaglianza, ogni arrangemento istituzionale, come quello federale, che presuppone e attribuisce valore alla diversità, non può che essere avversato dagli egualitari. Nessuna delle tre culture, presa singolarmente, potrebbe, quindi, legittimare e dare stabilità ad un assetto federale.

Come abbiamo già accennato, fruttuosa è, per Wildavsky, l'integrazione tra le istituzioni legittimate dall'individualismo e quelle legittimate da una cultura gerarchica. «I mercati e le gerarchie costituiscono la combinazione prototipica dell'accenramento e della non-centralizzazione». I primi non solo favoriscono la crescita economica, ma anche la credenza nella competizione come un bene in sé. Una concezione gerarchica della società permette la creazione dell'autorità e fornisce quella stabilità necessaria al funzionamento del mercato. In entrambi i casi, l'ineguaglianza è istituzionalizzata. In una struttura gerarchica essa è il prezzo dell'ordine, in un contesto di mercato costituisce l'incentivo per intraprendere l'attività economica. La predisposizione ad accettare e incoraggiare l'ineguaglianza rende possibile l'affermarsi del principio della diversità, che è al cuore del federalismo.

Gli egualitari possono raggiungere compromessi con entrambe le parti. Essi possono accettare l'autorità, e la coercizione conseguente, allo scopo di utilizzare il potere di governo per redistribuire le risorse e aumentare così l'eguaglianza tra i cittadini. Oppure possono avvicinarsi all'individualismo, accettando l'ineguaglianza delle condizioni per sfuggire alla soggezione involontaria all'autorità. Negli Stati Uniti, nota Wildavsky, è possibile osservare l'oscillazione dei fautori dell'egualitarismo, tra posizione socialdemocratiche che combinano collettivismo ed egualitarismo, e la posizione del «piccolo è bello», che combina individualismo ed egualitarismo.

Storicamente, negli Stati Uniti, fino agli anni Trenta, l'opposizione degli egualitari al principio gerarchico, in quanto principio che impone artificialmente l'ineguaglianza nella società, ha favorito un'alleanza di questi con gli individualisti, a sostegno dei governi statali e in opposizione al potere esecutivo nazionale. In questo caso, la dissonanza cognitiva potenzialmente percepita dagli egualitari, ha potuto essere ridotta mediante l'argomento che attribuisce alla competizione la capacità di diminuire le differenze tra le persone.

Diversa è la situazione se si crea una alleanza tra egualitari e sostenitori delle gerarchie. Laddove, infatti, sostiene Wildavsky, il collettivismo costituisce la cultura politica dominante, ed è quanto a suo parere accade in Europa, gli egualitari possono superare la loro dissonanza cognitiva mediante l'argomento a sostegno dell'autorità finalizzata alla redistribuzione del reddito a favore dei più svantaggiati. Ciò, naturalmente, compromette la possibilità di una struttura istituzionale poggiante sul principio della non-centralizzazione.

Un regime misto è, dunque, compatibile, con il federalismo. Ma con la particolare alchimia di elementi di cui si è detto: l'interazione tra cultura gerarchica e cultura individualista, legittimanti istituzioni che combinano i due principi; con i fautori dell'egualitarismo, minoritari, in una posizione critica, e maggiormente propensi ad un'alleanza con gli individualisti¹⁹.

Questa alchimia è stata messa in crisi, secondo Wildavsky, a partire dagli anni Sessanta, anni in cui lo sviluppo del governo federale, con sempre più ampi e più numerosi programmi, ha reso irriconoscibile la divisione dei poteri tra livelli di governo e ha viziato la stessa competizione tra governi subnazionali, meno orientata a fornire la migliore combinazione, per i cittadini, di tasse e servizi,

¹⁹ A. WILDAVSKY, *Federalism Means Inequality*, in *Federalism and Political Culture*, cit., pp. 49-53.

e maggiormente orientata ad ottenere risorse dal governo centrale attraverso i programmi federali²⁰.

Accanto all'indebolimento dei partiti politici, in particolare nella loro funzione di selezione dei candidati, Wildavsky pone, come causa di questa trasformazione che ha messo in crisi gli assetti duale e quindi cooperativo del federalismo, l'emergere di una cultura politica settaria favorevole all'idea dell'eguaglianza dei risultati. Il rafforzamento della componente egualitaria sarebbe dunque all'origine del prodursi di una diversa cultura politica, non più in grado di sostenere il principio della diversità legittimante le istituzioni federali: «Se gli egualitari divengono più forti, così che possano sperare di imporre le loro preferenze per l'eguaglianza dei risultati al governo centrale, si creerà una pressione per politiche finalizzate a creare uniformità. Un po' di uniformità è una cosa; molta uniformità è un'altra cosa. Non vi è via di fuga da una verità stringente: federalismo ed eguaglianza dei risultati non possono coesistere»²¹.

Questo particolare modo di guardare alla cultura politica ha trovato il favore di diversi studiosi. Charles Lockart, ad esempio, tra i pregi dell'approccio ha rilevato la sua capacità di fornire elementi per la spiegazione del cambiamento politico. Ciò in quanto quest'ultimo viene ad essere considerato il prodotto dei conflitti tra i portatori – in particolare le élite politiche – di culture diverse, coesistenti all'interno di una medesima arena politica. E quindi dei cambiamenti nelle coalizioni tra diverse culture politiche a fronte di nuove contingenze storiche²².

È, però, vero che, se, da un lato, l'impianto teorico di Wildavsky consente di interpretare il rapporto tra istituzioni e cultura in modo circolare, tale per cui la configurazione di valori e pratiche relative al tempo t si è forgiato in un contesto strutturato (e quindi è effetto di istituzioni, quali ad esempio la particolare divisione del lavoro, emerse in un tempo precedente), e a sua volta esplica i suoi effetti su istituzioni che prendono forma al tempo $t+1$; dall'altro, lo studioso americano trattando del problema del federalismo (ma lo stesso può dirsi della sua analisi del rapporto tra cultura politica e regime democratico)²³ illumina un solo segmento del processo

²⁰ Cfr. a questo proposito A. WILDAVSKY, *Fruitcake Federalism or Birthday Cake Federalism*, in *Federalism and Political Culture*, cit., pp. 55-64. (già pubblicato in R.B. HAWKINS, JR. (ed), *American Federalism: a New Partnership for the Republic*, New Brunswick 1982, pp. 47-61).

²¹ A. WILDAVSKY, *Federalism Means Inequality*, cit., p. 53.

²² C. LOCKHART, *Cultural contributions to explaining institutional form, political change and rational decisions*, in «Comparative Political Studies», 32, 7, 1999, pp. 862-893.

²³ Cfr. a questo proposito A. WILDAVSKY, *Cultural Pluralism Can Both Strengthen and Weaken Democracy*, in *Culture and Social Theory*, cit., pp. 195-213.

causale, quello che va dalla cultura all'istituzione, tralasciando, così, di ricercare quei macrofattori, anche istituzionali, che possono essere alla base dei mutamenti dei rapporti di forza tra portatori di diverse culture politiche.

Un maggior sforzo in questa direzione fu compiuto da Elazar nel suo lavoro del 1966, dedicato al federalismo americano²⁴, ove, analogamente a Wildavsky, aveva proposto una tripartizione delle sub-culture politiche presenti nel sistema federale americano – ed essenziali ad esso in quanto compresenti –: la cultura individualista, che concepisce l'ordine democratico in modo analogo al mercato; la cultura moralista, che concepisce l'idea del bene comune come fondamento del governo democratico; la cultura tradizionalista, che combina l'idea dell'ordine politico come mercato con una concezione paternalistica ed elitista del bene comune. A suo parere, gli Stati Uniti hanno assunto il loro carattere distintivo come sistema politico grazie ad un'amalgama delle tre differenti culture politiche, delle quali la cultura individualista appare predominante, quella moralistica investe e connota di sé i rapporti tra il pubblico e coloro che rivestono alti ruoli in tutte e tre le branche del governo nazionale, quella tradizionalista, invece, appare in declino. Al tempo stesso, anche se all'interno dei singoli stati sono rintracciabili più tipi di cultura, è però possibile identificare dei modelli dominanti. In particolare, gli stati del Sud sono dominati da una cultura politica tradizionalistica, quelli della parte centrale del territorio statunitense, da nord-est verso sud-ovest, da una cultura politica individualistica, quelli dell'estremo Nord, del Nord-Overst e della costa del Pacifico da una cultura moralistica. Tali culture attribuiscono ad ogni stato un particolare carattere e condizionano il *tono* delle relazioni tra questi e il livello nazionale.

Le istituzioni federali e i rapporti tra gli stati e la federazione sono, dunque, condizionati nella loro natura da particolari modelli culturali. Elazar, però, si sforza anche di spiegare la particolare distribuzione geografica delle specifiche culture politiche, nonché le trasformazioni negli equilibri tra di esse e le trasformazioni interne ad esse, attraverso fattori storici, non culturali. Egli fa riferimento alle migrazioni di gruppi portatori di particolari «visioni del mondo» verso il territorio nordamericano, succedutesi a partire dal seicento, in particolare in corrispondenza dell'«apertura» di tre *frontiere*: la *rural-land frontier*, la classica frontiera americana, dal seicento attraverso tutto l'ottocento; la *urban-industrial frontier*, durante il diciannovesimo secolo; la *metropolitan-technological frontier*, in corrispondenza della metà del ventesimo secolo. Ed è proprio

²⁴ D.J. ELAZAR, *American Federalism: A View from the States*, New York 1966.

questa tensione verso la conquista di sempre nuove frontiere, che ha visto protagonisti vecchi e nuovi gruppi di *insediati*, che «ha creato i maggiori cambiamenti economici e sociali che hanno, a loro volta, spinto per periodici aggiustamenti nelle istituzioni politiche nazionali, cambiamenti di particolare importanza per il ruolo e il funzionamento del federalismo e il carattere, nonché i particolari problemi, delle relazioni intergovernative»²⁵.

Anche se i nessi causali nel discorso di Elazar appaiono non sempre chiari, è importante il richiamo, accanto alla rilevanza della cultura politica per le istituzioni del federalismo, a macrofattori, quali le migrazioni verso gli Stati Uniti e gli spostamenti interni di gruppi già insediati verso nuovi territori, o quali l'erosione dello status economico e sociale di taluni settori della popolazione (come l'oligarchia del sud), per dare conto delle caratterizzazioni e dei mutamenti culturali.

Da quest'ultima osservazione, emerge il carattere problematico della dimensione culturale quale fattore esplicativo. Come è stato osservato, già nel dibattito attorno alla correlazione posta da Almond e altri tra cultura politica e assetto democratico (in particolare stabilità democratica), la variabile culturale era stata ritenuta inadeguata o insufficiente a fungere da *explicans*²⁶. In realtà, né Duchacek, né, a noi pare, Elazar, attribuiscono al fattore culturale un ruolo esclusivo. Verso questa soluzione sembra invece andare Wildavsky con la sua *grid-group theory* e l'applicazione della medesima al contesto federale americano.

Conclusione

Ciò che, in conclusione, a noi preme sottolineare, è l'importanza della messa a fuoco della cultura politica come fattore esplicativo, ma al tempo stesso, la necessità di ricondurla, al fine di rendere conto di fenomeni politici, quali la genesi e il consolidamento delle istituzioni politiche, all'interno di più complessi meccanismi causali che possano garantire una maggiore aderenza al mondo empirico attraverso l'individuazione di nessi tra più fattori. Ciò, al fine di evitare l'eccessiva parzialità tipica delle spiegazioni che tendono a ricondurre la complessità dei fenomeni politici ad un unico fattore causale; nonché di rifuggire l'eccessivo determinismo di spiegazioni che non lasciano spazio ad un certo grado di autonomia nel comportamento degli attori. A questo proposito è utile richiamare il tentativo di utilizzare il fattore *cultura politica* all'inter-

²⁵ *Ibidem*, p. 96.

²⁶ G. FEDEL, *Cultura e simboli politici*, cit., p. 377.

no di un particolare, e recente, approccio, proprio della teoria della scelta razionale. Quella teoria che pone l'azione individuale a fondamento di ogni macrofenomeno politico e che considera tale azione come orientata alla massimizzazione dell'utilità dell'attore, le cui preferenze – esogene al modello della scelta razionale – sono tra loro coerenti, nel senso che sono ordinabili e posseggono il requisito della transitività; e che, dunque, spiega gli esiti collettivi a partire dall'azione razionale di individui volti a massimizzare la loro utilità. Già lo stesso Wildavsky aveva proposto la combinazione di una teoria basata sul presupposto di un comportamento guidato dai fini, con una teoria *culturalista*, finalizzata a spiegare la formazione delle preferenze. Più recentemente, cultori della *rational choice theory*, hanno, come si diceva sopra, perseguito l'obiettivo di inglobare fattori culturali all'interno dei loro modelli. Ciò è avvenuto all'interno di quel particolare approccio definito *analytic narratives*. Esso, si contraddistingue per essere orientato non allo sviluppo di teorie (come gli studi tradizionali di *rational choice*), bensì alla spiegazione di specifici fenomeni politici; assume, cioè, la connotazione di una impresa *problem-driven*, piuttosto che *theory-driven*. Le analisi condotte secondo tale approccio sono, quindi, orientate all'esplorazione dei casi, non all'elaborazione di teorie. Lo strumento principale al quale esse fanno ricorso, accanto ai modelli spaziali, è la teoria dei giochi. Sono, in particolare, i giochi in forma estesa che consentono di mettere a fuoco le scelte (mosse) dei diversi attori, spesso fatte in condizioni di incertezza. L'elemento culturale è inserito all'interno di questi modelli in quanto contribuisce a definire il contesto entro il quale agiscono attori razionali che ottimizzano la loro utilità. In particolare, nel grado in cui la cultura è concepita come «uno schema per organizzare il mondo, per posizionare sé stessi e gli altri al suo interno, per dare senso alle azioni altrui e interpretarne i motivi ...»²⁷, l'inserimento di elementi culturali quali quelli attinenti la percezione dell'ambiente circostante (di ciò che è *reale* o è plausibile che lo sia), all'interno di modelli razionali che sintetizzano le possibili scelte degli attori e gli esiti che da tali scelte derivano, permette di mettere a fuoco la percezione che hanno gli attori dell'ambiente circostante, che a sua volta condiziona il modo in cui essi ritengono di potere realizzare i loro obiettivi. In tale prospettiva, le istituzioni possono essere viste come il prodotto di un equilibrio tra le preferenze degli attori, che agiscono in un dato contesto culturale

²⁷ M.H. Ross, *Culture and Identity in Comparative Political Analysis*, in M.I. LICHBACH - A.S. ZUCKERMAN (edd), *Comparative Politics: rationality, culture, and structure*, Cambridge 1997, pp. 42-80, p. 42.

che condiziona la loro percezione della realtà.

È evidente come, attraverso questo procedimento, non si sia realizzata quella convergenza tra approcci, richiesta da Wildavsky e richiamata dagli stessi cultori della *analytic narratives*, ma, semplicemente, sia stato arricchito un approccio, quello della scelta razionale, da molti criticato per la sua scarsa aderenza alla realtà empirica. Ciò, in quanto una convergenza sarebbe stata impossibile a causa della tendenza dell'approccio culturale a porre la cultura come principale fattore causale del comportamento umano. L'esempio citato, dunque, è esemplificativo di una modalità di attribuire rilevanza alla cultura senza cadere in quel determinismo che tende a spiegare in maniera pressoché esclusiva il fenomeno istituzionale attraverso la cultura politica.

La stessa *grid-group theory*, con il suo tentativo di comprendere il cambiamento politico, e dunque il cambiamento istituzionale, attraverso la messa a fuoco del conflitto tra élite permeate da diverse culture, può essere meglio compresa e utilizzata se si compie lo sforzo, da un lato, di esplicitare la componente strutturale, istituzionale, degli equilibri tra gruppi culturali e delle loro trasformazioni, dall'altro, di fornire una spiegazione plausibile, non culturale, nei cambiamenti dei loro rapporti di forza²⁸.

²⁸ Spunti interessanti sono, a questo proposito, le osservazioni di Lockart circa le contingenze storiche che hanno prodotto in tempi successivi la coalizione individualistico-egualitaria che ha dato vita agli Articoli di confederazione, quella individualistico-gerarchica, alla base della Costituzione del 1787, quella infine, nuovamente tra individualisti e egualitari guidata da Jefferson.